



ORDINE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI  
E DEGLI ESPERTI CONTABILI DI PISTOIA

# Terzo settore

a cura di Paolo Becattini e Luca Gori

La riforma  
che vorremmo.



a cura di Paolo Becattini e Luca Gori

# Terzo settore

La riforma che vorremmo.

ATTI DEL CONVEGNO DEL 15 MAGGIO 2015 - PISTOIA



## Indice

- Premessa ..... p.9
- Ringraziamenti ..... p.11
- Comune di Pistoia – Saluti, Daniela Belliti, Vicesindaco di Pistoia. .... p.13
- Comitato organizzatore - Saluti, Luca Gori - Fondazione Maria Assunta in Cielo (MAiC) Onlus. .... p.17
- Verso una definizione del Terzo Settore - Prof. Pierluigi Consorti - Università di Pisa. .... p.21
- Dalla riforma del codice civile al Codice del Terzo settore - Prof.ssa Elena Vivaldi - Scuola Superiore Sant’Anna – Pisa. .... p.29
- Terzo settore e Fondazioni ex bancarie: quale rapporto? - Dott. Giorgio Righetti - ACRI - Terzo settore e Fondazioni ex bancarie: quale rapporto? - Dott. Giorgio Righetti - ACRI. .... p.33
- Il rapporto fra ente pubblico e Terzo settore: programmazione, affidamento e valutazione dei servizi - Dott.ssa Chiara Pierotti - Comune di Pistoia ..... p.41
- Gli aspetti fiscali della riforma - Prof. Adriano Propersi - Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano. .... p.49
- “Spigolature” fiscali a proposito della riforma del Terzo settore - Rag. Paolo Becattini - ODCEC – Pistoia. .... p.55
- Spunti conclusivi: la riforma che vorremmo. - Prof. Gregorio Arena - Università di Trento – Presidente LABSUS. .... p.61

## PREMESSA

Abbiamo atteso qualche mese, dopo il convegno di Pistoia del 15 maggio 2015, per raccogliere i materiali da parte dei relatori (con gli inevitabili ritardi) ma anche, e soprattutto, per vedere se l'accelerazione promessa dal Governo per l'esame del disegno di legge al Senato avrebbe avuto un qualche esito. In tal caso, avremmo dovuto e voluto creare una nuova occasione di confronto sul testo approvato dal Senato e presumibilmente, destinato ad essere approvato dalla Camera dei deputati in via definitiva. Così non è stato. Al Senato, infatti, la I Commissione – Affari costituzionali sta ancora esaminando in sede referente il disegno di legge (A.S. 1870). Si preannuncia un esame difficile poiché, al termine della presentazione degli emendamenti, il relatore del provvedimento ne ha depositati un numero considerevole, destinati a riscrivere, in parti salienti, il disegno di legge. Si preannuncia, quindi, un iter complesso che vedrà la Camera dei deputati nuovamente chiamata ad esprimersi sul testo in una inevitabile *navette*. Rimane quindi perfettamente attuale il titolo che avevamo dato al convegno:

“La riforma che vorremmo”. Il tempo delle proposte e delle attese è ancora aperto.

Nel frattempo – come spesso accade nel nostro Paese – il Governo si affida ad altri strumenti per perseguire, almeno in parte, gli obiettivi contenuti nel disegno di legge. Nella legge di stabilità per il 2016, l'art. 1, commi 376 ss. introduce la disciplina della «società *benefit*» quale nuova figura di società che «nell'esercizio di una attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili, perseguono una o più finalità di beneficio comune e operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse».

Ne emerge, ancora un volta, un disegno complessivamente disorganico e frammentario che avrà bisogno, nel prossimo futuro, di nuove occasioni di approfondimento e di studio.

Speriamo non all'insegna dell'immane sottotitolo che accompagna tutti i convegni sulle riforme in Italia: un'*occasione persa*.

## Ringraziamenti

E' doveroso ringraziare la “rete” di collaborazioni che si è creata intorno a questa iniziativa: l'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Pistoia, che è stato l'incubatore di questa iniziativa; in particolare la commissione enti non profit dell'ordine che si contraddistingue per impegno ed approfondimento, la Fondazione Cassa di Risparmio di Pistoia e Pescia, nella persona del Presidente, prof. Ivano Paci, per il suo contributo, anche culturale, fondamentale alla riuscita dell'evento; la Cassa di Risparmio di Pistoia e della Lucchesia, che ha confermato l'attenzione per il Terzo settore di questo territorio; l'AVIS regionale che ha contribuito, fra l'altro, fornendo il materiale per i partecipanti al convegno; la Fondazione delle Banche di Pistoia e Vignole-Montagna Pistoiese per il sostegno economico; la Fondazione MAiC Onlus – Maria Assunta in Cielo Onlus per il supporto economico ed organizzativo che ha dato; un ringraziamento anche al dott. Francesco Innocenti per l'impegno nell'organizzazione dell'evento.

Un ringraziamento va anche al dott. Nicola Ruganti che ha dato la generosa disponibilità a partecipare, come moderatore, alla tavola rotonda, dando il suo contributo di esperienza e di passione civile.

**Comune di Pistoia - Saluti**  
**Daniela Belliti**  
**Vicesindaco di Pistoia**

Porto volentieri il saluto dell'Amministrazione Comunale di Pistoia, doveroso perché il convegno che oggi ospitiamo nella Sala Maggiore del Palazzo Comunale è di grande importanza per noi e per tutta la nostra comunità. Per questo ringraziamo gli organizzatori, l'Ordine dei Dottori Commercialisti di Pistoia, e la Fondazione MAiC Onlus, che hanno proposto una riflessione alta e impegnata sul tema oggetto del confronto. La riforma del Terzo Settore è un obiettivo da molto tempo atteso nel paese, perché il Terzo Settore svolge storicamente un ruolo assai rilevante nell'economia sociale dei nostri territori, occupando quello spazio tra istituzioni pubbliche e mercato finalizzato a produrre beni e servizi che contribuiscono ad alimentare il tessuto connettivo e la coesione della società.

La riforma sta sviluppando il suo iter di discussione. Il suo testo è già stato approvato alla Camera, e in questo momento è all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato. Quindi siamo dentro un processo aperto di discussione che può modificare, e noi ci auguriamo, anche migliorare il testo proposto, laddove ce ne sia bisogno. Perché da una parte sono presenti elementi di sicuro interesse, e capaci di rafforzare e qualificare il Terzo Settore in quanto parte fondamentale del nostro Welfare; dall'altra tuttavia si rilevano anche punti più critici, sui quali merita sviluppare un approfondimento. Quello infatti che non va perduto, in un processo necessario di riforma, è lo spirito originario del Terzo Settore che si genera dentro la cultura della solidarietà e della fratellanza tra umani. Quella cultura della solidarietà profondamente radicata nella nostra città, che ha fatto sì, appunto, che a Pistoia il Terzo Settore sia ben presente, diffuso e capace di un rapporto virtuoso e fecondo con tutte le istituzioni, e con l'Amministrazione Comunale in particolare. Un rapporto fecondo che fa sì che riusciamo insieme, in forma integrata e coordinata, a fornire servizi migliori ad una comunità che è ricca di capacità, ma anche attraversata da nuovi e numerosi bisogni.

Per questo motivo noi siamo interessati alla discussione che si svolgerà oggi, annunciando fin da subito la nostra intenzione di contribuire ulteriormente ai momenti di riflessione e di approfondimento anche attraverso nuove occasioni promosse direttamente. Non è un caso che oggi è presente e partecipa ai lavori il Servizio delle Politiche Sociali del Comune di Pistoia, che testimonierà del rapporto importante che abbiamo con il Terzo Settore, ma interlocherà anche circa le ricadute che questa riforma potrà avere sul nostro territorio.

Pistoia può candidarsi a diventare un vero e proprio laboratorio di idee e di azioni per rendere il Terzo Settore sempre più moderno ed efficace, qualificato e rispondente ai bisogni. La nostra città ha avuto il riconoscimento di Social Business City, il progetto ideato dal premio Nobel per la pace Mohammed Yunus, ospite di Pistoia nella occasione della sua presentazione; esiste quindi un terreno fertile per l'impresa sociale, orientata in primo luogo verso le generazioni più giovani, che rappresenta un punto di riferimento per la ricerca della costruzione di un Welfare di Comunità, aperto e tuttavia localmente radicato.

Questa è una delle sfide più ambiziose per la nostra Amministrazione Comunale, che ha scelto di unire in uno stesso servizio le politiche sociali e le politiche di sviluppo economico, intendendo con ciò prefigurare un welfare che si proietta oltre la dimensione, imprescindibile ed ineliminabile dell'assi-

stenza, verso l'emancipazione e l'autonomia sociale di tutti e di ciascuno. I nostri servizi, dai contributi di sostegno al reddito, agli interventi sulle disabilità, all'assistenza dei minori con disagio, fino alle politiche per la casa, devono sempre più orientarsi verso la costruzione di pari opportunità, facendo leva sulle capacità di ognuno come risorsa principale di risposta ai bisogni di tutti.

In questa prospettiva la collaborazione con il Terzo Settore rappresenta in sé un pezzo fondamentale di un progetto che abbiamo chiamato "Pistoia città di tutti". Il terzo pilastro nella costruzione del nostro welfare di comunità è rappresentato dalla Società della Salute, il consorzio di istituzioni aperto alla partecipazione di associazioni, che dovrà garantire l'alta integrazione tra sociale e sanitario, e dovrà quindi sviluppare quella sanità territoriale che fin qui è stata marginale nell'organizzazione dei servizi della salute, eppure è strategica per rendere sostenibile la riforma in atto anche nella sanità toscana.

Questo è dunque un momento decisivo per discutere anche un atto legislativo che non riguarda soltanto "gli addetti ai lavori", ma interessa i cittadini nel loro diritto ad una buona qualità della vita nella comunità cui appartengono.

In conclusione del mio intervento, voglio svolgere un'ultima considerazione di natura più generale. La discussione della riforma sta giustamente dentro la Commissione Affari Costituzionali, perché, come dicevo all'inizio, la legge che disciplinerà il Terzo Settore deve ispirarsi, e rimanere strettamente coerente all'impianto incardinato sui principi fondamentali della Costituzione repubblicana, quelli enunciati nell'articolo 3, ma anche negli articoli che richiamano alla solidarietà, al mutualismo, al cooperativismo come tessuto fondamentale di costruzione e ricostruzione del nostro legame sociale, del nostro territorio e del nostro paese. In un momento come questo valorizzare questi aspetti, che sono contenuti nella nostra Costituzione, rappresenta un impegno importante perché può consentire di crescere e superare la crisi economica e sociale, ma anche civile e morale, che ci ha accompagnato in questi ultimi anni.

Ringrazio di nuovo gli organizzatori e i partecipanti, e saluto i Relatori, importanti e prestigiosi, che hanno voluto essere presenti e con i quali vogliamo stabilire, fin da oggi, un rapporto proficuo.

Buon lavoro a tutti!

**Comitato organizzatore - Saluti**  
**Luca Gori**  
**Fondazione Maria Assunta in Cielo (MAiC) Onlus**

L'iniziativa del Governo di aprire prima una consultazione pubblica e poi di presentare alle Camere un disegno di legge di riforma del Terzo settore (anche se l'oggetto è molto più ampio: Terzo settore, impresa sociale, servizio civile) ha segnato la "ripresa", nel nostro Paese, di un dibattito acceso e serrato sull'identità del Terzo settore. Ad oggi, in assenza di una definizione normativa – dobbiamo dirlo – il maggiore sforzo per comprendere se un ente o una attività fosse riconducibile al Terzo settore è stato compiuto dagli studiosi e dai professionisti che, quotidianamente, si sono confrontati con la multiforme realtà del volontariato, dell'impresa sociale, delle ONLUS, delle associazioni di promozione sociale, delle associazioni sportive dilettantistiche, ecc. Un lavoro faticoso, non sempre coronato da successo (basta leggersi la giurisprudenza dei TAR, delle commissioni tributarie, ecc.), che oggi ha portato a questo disegno di legge.

Abbiamo chiesto al prof. Pierluigi Consorti di definire il "perimetro" del Terzo settore, aiutandoci a capire se ed in che modo il disegno di legge costituisca un effettivo passo avanti. Da un lato, infatti, si prova a coniugare una prima definizione normativa di Terzo settore, dall'altra, però, questa appare corrosa da troppe ambiguità. Tutti tentano di entrare all'interno di questo perimetro e tutti – se possono – puntano a darsi uno "statuto speciale", come le associazioni sportive dilettantistiche (A.C. 1425) per le quali è in discussione un disegno di legge ad hoc. E' un dato da tenere in considerazione l'autoconvocazione del volontariato italiano avvenuta a Roma solo pochi giorni fa, nel corso della quale è stata richiesta una maggiore e più incisiva considerazione della peculiarità del "volontariato" rispetto al resto del Terzo settore. Per paradosso, dunque, la definizione unificante data dal legislatore ha avuto come conseguenza l'accentuazione delle divisioni e delle differenze.

In questo ambito, riveste una posizione peculiare il ruolo delle Fondazioni di origine bancaria, nella loro veste di enti di "sostegno" al Terzo settore operanti sul territorio e con un rapporto, definito direttamente dalla legge, con i Centri di servizio al volontariato. Ringraziamo il dott. Righetti, direttore generale dell'ACRI per aver accettato il nostro invito. Se si cerca, sulla Treccani, il vocabolo riforma si trova – come definizione - "modificazione sostanziale, ma attuata con metodo non violento, di uno stato di cose, un'istituzione, un ordinamento, ecc., rispondente a varie necessità ma soprattutto a esigenze di rinnovamento e di adeguamento ai tempi". Ad Elena Vivaldi abbiamo chiesto di capire come l'attuale assetto della legislazione venga superato a favore di un Codice, che dovrebbe costituire la raccolta, armonica ed innovata, dell'attuale stratificazione normativa. L'impressione di alcuni autorevoli commentatori è che la giustapposizione di normativa civilistica, fiscale, di regolazione dei rapporti con la pubblica amministrazione rimanga intatta, sebbene il passaggio alla Camera dei Deputati abbia portato indubbi elementi di chiarezza.

Il "crinale" più difficile dell'attività degli enti del Terzo settore è rappresentato dai suoi rapporti con la Pubblica amministrazione. Difficoltà costituita dalla necessità di adeguare i contesti del non profit alle regole della concorrenza (codice degli appalti, ad es.), agli standard qualitativi dei servizi (accreditamento), all'interno di un quadro regolatorio che, contestualmente, chiede di valorizzare la democrazia interna, la partecipazione del volontariato, gli istituti partecipativi. Alla dott.ssa Chiara Pierotti, diri-



gente del servizio sociale e dello sviluppo economico del Comune di Pistoia, abbiamo chiesto di aiutarci nell'approfondimento di questo percorso. E' questo sicuramente l'aspetto di maggiore interesse che tocca la professionalità degli assistenti sociali, il cui ordine ha accreditato il nostro convegno ai fini della formazione professionale, che sono chiamati non solo ad accompagnare le persone all'interno dei servizi offerti in larga misura dal Terzo settore, ma sempre di più sono chiamati a valutare le attività degli enti del Terzo settore ed a partecipare alla loro programmazione sul territorio.

Sugli aspetti di governance e di organizzazione dell'attività, il disegno di legge contiene disposizioni estremamente innovative. Si pensi, ad esempio, alla norma che estende alle associazioni e alle fondazioni che esercitano stabilmente e prevalentemente attività d'impresa le norme previste dai titoli V e VI del libro quinto del codice civile (per intenderci, la disciplina delle società e delle cooperative).

Questa disposizione dovrebbe chiudere un dibattito tanto antico, quanto irrisolto sul rapporto fra attività di impresa ed enti non profit.

Su questo tema, abbiamo l'onore di avere il prof. Adriano Propersi e, per gli aspetti fiscali, Paolo Beccattini.

Abbiamo voluto aprire anche una finestra sul tema del fundraising. Probabilmente nel Terzo settore italiano ancora la cultura del fundraising e la figura professionale del fundraiser non si è ancora affermata, ma potrebbe divenire cruciale nei prossimi anni. Tutto questo è destinato a legarsi, inevitabilmente, con la riforma: poiché in tanto si sarà in grado di mettere a frutto risorse provenienti da privati, in quanto il Terzo settore sarà in grado di dare prova di maturità, trasparenza, efficacia, efficienza. Ringraziamo il dott. Luciano Zanin, Presidente ASSIF – Associazione italiana fundraiser per aver accolto il nostro invito.

Ma questo non vuole essere un convegno solo sulla riforma che verrà. Il sottotitolo è, infatti, la riforma che vorremmo. In questo “condizionale ottativo”, un condizionale del desiderio e dell'attesa, si esprime l'intenzione degli organizzatori di dar vita ad un momento di riflessione anche “politica”. Questo convegno cade in un tempo “felice” dopo l'esame della Camera dei deputati, agli inizi dell'esame del Senato della Repubblica. Non tutti i passaggi di questo testo ci soddisfano: avrei voluto – ma esprimo un punto di vista personale – un maggior coraggio riformatore, in grado di dare un ordine più coerente alla normativa sul Terzo settore; avrei desiderato un chiarimento sull'ambigua figura dell'impresa sociale, che si arricchisce di un ulteriore dettaglio “rivoluzionario” quale la possibilità di dividere gli utili; avrei desiderato un maggior vigore dal punto di vista tributario, con la scommessa del Governo su una liberazione di “risorse”.

Lo strumento prescelto dal Governo e dal Parlamento – la legge delega – significa che la legge si limiterà a dettare principi e criteri direttivi, mentre poi saranno i decreti legislativi a contenere la disciplina di dettaglio: ma è dall'intelaiatura, dagli assi portanti che si capirà la direzione di marcia. Non solo della “regolamentazione giuridica e fiscale” del Terzo settore, si badi bene: si capirà il futuro del welfare locale, sempre più affidato al Terzo settore e, ancora più in grande, degli assetti e degli spazi della libertà di associazione e di manifestazione del pensiero e, quindi, della qualità della nostra democrazia. Si legge Terzo settore, si deve intendere qualità della vita democratica.

A Gregorio Arena, presidente di LABSUS, abbiamo chiesto di trarre le conclusioni di questo percorso. Gregorio Arena è forse il più autorevole studioso, in Italia, della sussidiarietà orizzontale, intesa come capacità dei cittadini di “attivarsi”, singolarmente o in forme più organizzate, per perseguire il bene pubblico e gestire i beni comuni. Gli siamo grati per averci dedicato una intera giornata del suo tempo.

## Verso una definizione del Terzo Settore

Prof. Pierluigi Consorti  
Università di Pisa

Ringrazio per l'invito a partecipare a questo interessante incontro in cui cercherò di toccare alcune questioni che spero possano essere di interesse generale e non solo tecnico-giuridico.

Vorrei cominciare con una riflessione preliminare che illustra il mio sguardo sulla materia, che è ovviamente il punto di vista di un giurista. Ho cominciato a interessarmi di questo tema molti anni fa proprio per cercare di capire che cosa fosse il Terzo Settore dal punto di vista giuridico, e per meglio capire quali fossero le regole che lo Stato, nel tempo, aveva dettato nei confronti di questo ambito: che si presentava - in parte, si presenta ancora oggi - come un illustre sconosciuto.

Si sa che i giuristi sono fissati con le regole, anche perché sono il nostro pane quotidiano.

Perciò, quando affrontiamo un problema, andiamo subito a cercare nella legge le definizioni che ci servono. Se non le troviamo, passiamo ai regolamenti e poi alle sentenze. Insomma, cerchiamo la fonte da cui trarre le definizioni che dobbiamo utilizzare. Nel caso del Terzo Settore questa ricerca appariva uno sforzo inutile. Nessuna fonte giuridica definiva questo ambito, che pure era stato affrontato con successo da altre discipline: specialmente l'economia e la sociologia. Senza adesso approfondire troppo tale questione, mi limito a dire - con qualche semplificazione - che l'idea stessa di Terzo Settore scontava un po' il difetto di essere, appunto, il numero tre. Prima c'era un settore numero uno e poi altro settore numero due. Il primo settore è lo Stato, il secondo il mercato: fra i quali il Terzo Settore si inserisce cercando faticosamente un varco per farsi strada. In questo senso, si presenta come un settore a metà. Le prime definizioni sociologiche infatti erano prevalentemente di segno negativo: "Il Terzo settore non è né Stato né mercato".

Tuttavia, quando si andava a vedere che cosa effettivamente il Terzo Settore produceva, senz'altro prevaleva la sua immagine positiva. Più si guardava - e più oggi si guarda - al Terzo Settore più si vedono gli elementi positivi che caratterizzano un ambito che ormai si presenta molto più ampio di un semplice settore. Tanto che oggi si parla di "mondo del Terzo Settore".

Essendo un mondo, è ormai abitato da soggetti molto diversi tra loro. Ho sempre creduto importante definire il Terzo Settore partendo da questo profilo soggettivo e solo in un secondo tempo analizzarne quello oggettivo. Al contrario la legge ha seguito una direzione opposta: è partita dalle attività e solo secondariamente si è interessata dei soggetti che le realizzavano. Si tratta di un percorso comprensibile, dato che la legge è regola di fenomeni concreti. Non è quindi un caso che la prima legge che si è occupata direttamente del Terzo Settore sia stata la legge - ancora vigente - sul volontariato (266 del 1991). Questa legge nacque dal basso: il legislatore ha di fatto registrato qualcosa che già c'era. Sarebbe eccessivo ritenere che il volontariato sia un frutto dell'attività legislativa: al contrario è un fenomeno sociale che la legge cerca di regolare, e che perciò, in una certa misura, restringe in spazi più ristretti. Possiamo dire che il volontariato si presentava come una richiesta sociale di interesse pubblico affinché lo Stato si facesse carico del lavoro gratuito di molti che in questo modo esprimevano solidarietà, gratuità, sussidiarietà, e via dicendo.

Per questo motivo le prime leggi in materia non tanto promuovono, quanto legano le attività dei soggetti che si impegnavano nel Terzo settore, costretti a fare i conti con regole che talvolta affaticano il

loro lavoro, lo rendono più complicato. Si tratta di una sorta di prezzo da pagare in cambio del sostegno economico che la Pubblica amministrazione avrebbe potuto erogare.

Tutti ricorderete che la legge sul volontariato era destinata proprio a dare un riconoscimento pubblico all'attività svolta dagli organismi di volontariato impegnati in settori che, di per sé, sarebbero stati di competenza della Pubblica amministrazione. L'assistenza sociale, ad esempio, è un compito pubblico, e gli enti di volontariato coprivano spazi pubblici dando l'assistenza necessaria in strutture pubbliche, senza tuttavia ricevere un riconoscimento adeguato del lavoro svolto. Anzi, spesso incontrando resistenze. Qui si inserisce il ben noto tema delle "convenzioni". La legge sul volontariato nasce esattamente da questa esigenza di riconoscimento pubblico dell'attività privata di volontariato.

Le soluzioni tecniche che sono state allora trovate hanno prodotto risultati che hanno oltrepassato il ristretto ambito del Terzo Settore, intervenendo sull'impianto generale del Codice civile attribuendo per la prima volta soggettività giuridica ad enti di fatto, caratterizzati da qualcosa di speciale, che preciserò più avanti. Per ora è importante ricordare che questa loro specialità consente al volontariato di entrare in relazione paritaria con la Pubblica amministrazione proprio in forza del lavoro che svolgevano.

Tuttavia potevano ricevere attenzione (come ho accennato, ad esempio stipulare convenzioni) solo se si fossero iscritti in appositi Registri e purché rispettassero regole molto precise, che appunto finivano per restringere la loro libertà operativa. Molti enti infatti hanno scelto di continuare a svolgere le loro attività senza iscriversi nei registri pubblici.

Le restrizioni erano dettate dalla preoccupazione – in parte ancora presente – che nel mondo del Terzo Settore potesse intrufolarsi qualche soggetto imbarazzante. E' simile a quanti oggi dicono "Bisogna accogliere i profughi, ma bisogna stare attenti che nei barconi non ci siano anche i terroristi". La paura di qualcuno che possa approfittarsene finisce col prevalere sulla necessità di trovare soluzioni accoglienti; e anche verso il Terzo Settore sembra prevalere la preoccupazione per evitare i furbi su quella di sostenere i normali.

In particolare, nei confronti del volontariato, si apre un'annosa questione circa la possibilità stessa di concettualizzare il lavoro gratuito. Il diritto al lavoro presuppone che chi lavora riceva sempre in cambio una retribuzione congrua per la prestazione che ha reso. Si tratta di un diritto sancito dalla Costituzione, intenta a spingere verso l'affermazione dell'uguaglianza sostanziale. Si vuole evitare che qualcuno possa essere costretto a lavorare gratuitamente.

Sotto questo profilo il volontariato, che certamente è una forma di lavoro gratuito, appare come una sorta di cancro, che impegna energie eccezionali per evitare che dietro forme esemplari di lavoro gratuito non si nascondano forme di sfruttamento. Tuttavia è necessario che la preoccupazione verso la prevenzione delle forme patologiche non soverchi l'attenzione per trovare regole idonee a far crescere le vere forme di lavoro gratuito.

2. Sulla prima legge del 1991 si sono col tempo sovrapposte altre norme che hanno, a loro volta, dimostrato la rincorsa del legislatore dietro la crescita sociale. È il caso ad esempio delle associazioni di volontariato di protezione civile o delle associazioni di promozione sociale. Queste nuove realtà sociali sono nate in un quadro legislativo molto vecchio, sostanzialmente ritagliato nelle forme imposte dal Codice civile, concettualmente in gran parte figlio di anni molto lontani.

Il Codice distingue in primo luogo tra i soggetti giuridici collettivi che si costituiscono per motivi di lucro, e quindi le imprese e le società - che, da questo punto di vista, sono riconosciute immediatamente meritorie per il solo fatto di svolgere attività economicamente rilevanti – regolate nel Libro V del Codice, e i soggetti giuridici che si costituiscono invece per motivi diversi dal lucro, che la dottrina, nel

passato, definiva "enti ideali", e che oggi, forse con qualche semplificazione, definisce "enti no profit", regolati nel Primo Libro del Codice civile: associazioni, fondazioni e comitati.

Il Codice è stato emanato e pensato durante il fascismo, perciò esprime una certa diffidenza verso soggetti che si costituiscono per motivi ideali, teme che possano avanzare pretese di libertà. Perché mai i cittadini dovrebbero associarsi fuori dal Partito per fare cose che lo Stato, tutto sommato, già fa per conto suo? Ecco perché il Codice civile impone regole restrittive, la più importante delle quali è l'impossibilità per i soggetti ideali di essere proprietari di beni immobili. Questa possibilità è subordinata al riconoscimento della personalità giuridica, a sua volta condizionato ad altri aspetti che non è ora utile ricordare.

Questo impianto – che come ho detto esprime un'idea ben radicata dei rapporti fra i privati e lo Stato - è stato distrutto da una norma del 1997 che, quasi senza far rumore, ha dapprima indebolito e poi abrogato l'art. 17 del Codice civile, rendendo di fatto inutile il riconoscimento della personalità giuridica di un soggetto, se non per motivi sostanzialmente connessi alla limitazione della responsabilità patrimoniale.

A seguito di queste riforme il Terzo Settore si è trovato ad avere la possibilità di utilizzare strumenti patrimonialmente più forti anche senza passare per le restrizioni connesse alla personalità giuridica, peraltro anche senza essere necessariamente iscritto nell'elenco degli organismi di volontariato, piuttosto che delle associazioni di promozione sociale o delle cooperative sociali. Questa linea innovativa è stata implementata dal legislatore tributario, con un effetto a mio parere devastante sotto il profilo concettuale, anche se con risultati in parte positivi per il Terzo settore. Mi riferisco alla riforma tributaria che sempre nel 1997, nel quadro di una più generale riorganizzazione delle imposte sui redditi delle persone giuridiche, precisa le modalità di imposizione degli enti non commerciali, che nella sostanza – so di essere poco preciso – corrispondono più o meno agli enti del primo libro del Codice Civile. In particolare, si inventa la nuova categoria giuridica fiscale delle Onlus, bruttissimo acronimo che oramai siamo abituati a conoscere: organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Sempre allo scopo di evitare furbizie, rispetto alle Onlus si fissano paletti molto rigidi, e in parte anche molto complessi, che in conclusione costituiscono un'area di maggiore vantaggio fiscale.

3. E' ora necessario riprendere dalla domanda da cui siamo partiti: che cos'è il Terzo settore? La già ricordata assenza di una definizione giuridica mi indusse molti anni fa a proporre una, che non è stata accolta in termini formali, ma ha trovato un certo successo in chiave sostanziale. E oggi appare richiamata – scuserete l'immodestia, con qualche imprecisione - nell'articolo approvato dalla Camera dei deputati in vista dell'auspicata riforma del Terzo Settore, che sappiamo essere un mondo intero composto da soggetti molto diversi fra loro. Ai primi organismi di volontariato si sono aggiunti quelli legati al servizio civile, alla cooperazione per lo sviluppo, fino alla cooperazione e all'impresa sociale. La riforma attuale infatti tocca anche il Codice civile perché finalmente mette mano a molte questioni aperte, interpretando l'ansia riformatrice della nostra attuale classe politica. Talvolta così ansiosa di cambiare e riformare da prestare scarsa attenzione ai contenuti.

Nel nostro caso devo ammettere che il disegno di legge presentato dal governo è stato migliorato durante la discussione parlamentare. Forse sarebbero auspicabili altri miglioramenti, ma intanto possiamo dichiarare che qualche passo in avanti è stato fatto: ad esempio si parla finalmente di un Codice del Terzo Settore (anche se non voglio annoiarvi su un tema molto tecnico) e finalmente si cerca di definire giuridicamente il Terzo Settore.

L'art. 1 del testo approvato il 9 aprile 2015, ed ora trasmesso al Senato, a questo riguardo recita esattamente: "Per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti con finalità civiche e

solidaristiche che, senza scopo di lucro, promuovono e realizzano attività di interesse generale, anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale conseguiti anche attraverso forme di mutualità, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con le stabilite nei rispettivi statuti o atti costitutivi. Non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati e le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche”.

Come si vede, il centro del sistema appare opportunamente spostato verso gli enti a svantaggio della precedente centralità delle attività. Il Terzo settore è definito a partire dai soggetti che lo costituiscono mentre le attività che questi svolgono contribuiscono a disegnare il quadro effettivo, costruendo una più equilibrata attenzione fra chi fa le cose e le cose che si fanno. In questo senso le attività restano centrali, ma appaiono strumentali alla qualificazione dei soggetti che le realizzano e non sono considerate in modo autonomo. Sotto questo profilo, appare attenuata l'importanza oggettiva delle “attività di utilità sociale”, sostituite da quelle di “interesse generale” realizzate appunto da soggetti costituiti con finalità civiche e solidaristiche.

Il testo precisa che il Terzo Settore si presenta come un complesso formato da soli enti privati. Nelle ultimi righe è precisato che associazioni e formazioni politiche, sindacati e associazioni professionali, rappresentanze di categoria o economiche non fanno parte del Terzo Settore. Il legislatore ha così fugato ogni dubbio residuo sul punto, offrendo una definizione abbastanza chiara: il Terzo settore è formato da enti privati costituiti per il perseguimento di determinate finalità, senza scopo di lucro.

Fermiamoci un momento su questo “senza scopo di lucro”. Essa è unanimemente considerata l'elemento determinante per la definizione di un soggetto del Terzo settore: solo quelli che lo escludono posso farne parte. Tuttavia questa condizione, ossia l'assenza dello scopo di lucro, è assente dal Codice civile, che non la utilizza come criterio di qualificazione degli enti del I libro (che pure molti chiamano ormai no profit). Sicché la grande distinzione fra questi ultimi enti e quelli del V Libro - cui ho già fatto cenno - si basa solo intuitivamente sull'assenza dello scopo di lucro, senza il supporto di una evidenza normativa. Che troviamo invece nella successiva legislazione del Terzo Settore: a partire dalla legge sul volontariato la presenza di questa condizione costituisce un elemento fondamentale, che però resta in buona parte avvolto da un'incertezza applicativa, che ha portato ad un'ulteriore distinzione fra lucro soggettivo e lucro oggettivo, o anche fra attività prevalente e attività connessa (sulle quali non mi attardo). Insomma, anche in questo caso l'assenza di un'esplicita definizione normativa di un elemento senz'altro determinante e comunemente inteso come fondamento del Terzo settore, ci impone di arrampicarci su alcuni specchi quando dobbiamo concretamente stabilire se questa assenza dello scopo di lucro c'è o manca.

Si tratta di un campo così scivoloso che anche la costruzione sintattica dell'articolo del testo approvato mostra una certa fatica: l'assenza dello scopo di lucro figura per inciso perché la proposizione principale è retta dal soggetto: gli enti privati, costituiti per il perseguimento di finalità civiche e solidaristiche. Fermiamoci un attimo anche su questo. Negli anni la caratteristica principale dei soggetti del Terzo Settore è stata quella di essersi costituiti (ossia: di essere nati) perché volevano perseguire uno scopo di solidarietà sociale, esemplificato nella gratuità e concretizzato in attività cosiddette di volontariato. Queste ultimi si dispiegano in molteplici campi, anche molto diversi fra loro: dall'assistenza sociale alla tutela dell'ambiente, dalla protezione civile alla cura degli animali, dalla promozione della cultura alla difesa dei diritti umani. Intendo evidenziare come questi aspetti applicativi siano meno importanti della condizione costitutiva dell'ente. Il vero indice di riferimento non è appunto ciò che si fa, ma chi e perché lo fa (non cosa fai, ma chi sei).

La radice fondamentale per distinguere retrospettivamente chi sono i soggetti del Terzo Settore rispetto a quelli che non lo sono sta nel motivo per cui tali enti si sono costituiti; sta nella loro ragion d'essere,

esemplificata nello scopo sociale, che prevale sulle attività svolte.

L'insistenza sulle attività può generare forti ambiguità; ad esempio le attività di utilità sociale sono tali indipendentemente da chi le svolge. In questo senso, sotto il profilo oggettivo, l'assistenza prestata da una Misericordia in un ambulatorio medico è del tutto simile a quella offerta da un'associazione professionale di medici. Tuttavia fra i due soggetti c'è una forte differenza – appunto, soggettiva – perché la ragion d'essere della Misericordia non è l'assistenza medica, ma lo scopo di solidarietà sociale attuato (anche) mediante l'assistenza medico-sanitaria. All'opposto l'ambulatorio condotto da un'associazione professionale di medici, pur presentandosi oggettivamente in modo identico, è funzionale al perseguimento di uno scopo affatto diverso dalla solidarietà sociale: costoro sbarcano il lunario. Questo non vuol dire che uno sia meglio dell'altro: semplicemente sono due cose diverse.

In questo senso mi pare logico che la legge distingua le regole oggettive da quelle soggettive. Le prime devono essere uguali per tutti, poiché certe esigenze (igiene, sicurezza, eccetera) sono comuni all'attività resa indipendentemente da chi la svolge; mentre le regole soggettive (struttura organizzativa, trattamento tributario, eccetera) possono ben essere diverse, perché riguardano il soggetto e non l'oggetto. Tali differenze sono giustificate dalla valorizzazione del principio di solidarietà. Secondo me l'essenza – la specialità – del Terzo settore e del suo trattamento giuridico ruota intorno a questo perno.

La legge in discussione adesso aggiunge però anche le finalità civiche. Ora io capisco che cosa sono le finalità civiche se ne parliamo amichevolmente, ma se ne parliamo giuridicamente, devo confessare che siamo di fronte ad un altro illustre sconosciuto. Capita spesso di leggere nei testi legislativi – e questo è il caso – riferimenti a principi forse di moda, ma di incerta consistenza. Una volta ho scritto che leggere certe norme fa l'effetto delle luci di Natale, che si accendono e si spengono, creano un clima, ma la sostanza del Natale è altrove. Questo vale per la finalità civica come per la coesione sociale, l'inclusione o la cittadinanza attiva: principi socio politici noti, ma di scarso (se non nullo) contenuto giuridico applicativo. Resta solo da sperare che queste formule siano chiarite nei decreti attuativi, altrimenti rimarranno luci intermittenti.

Diversamente deve essere apprezzata la menzione del principio di sussidiarietà, che è tendenzialmente nuovo dal punto di vista giuridico, in quanto sebbene la sussidiarietà sia sempre stata presente nel tessuto costituzionale, appare inserita formalmente nella Costituzione solo dopo la riforma del 2001. In questo senso è un principio di più recente formalizzazione ed è giusto richiamarlo nella legge.

4. Abbiamo quindi letto che per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti con determinate finalità, che senza scopo di lucro realizzano attività di interesse generale. Gli elementi determinanti della definizione sono quindi tre: (1) enti privati costituiti per finalità di solidarietà, (2) che senza scopo di lucro (3) realizzano attività di interesse generale. Questo terzetto coordina l'elemento soggettivo a quello oggettivo per il tramite dell'assenza dello scopo di lucro, e costituisce così la definizione di Terzo settore.

La loro compresenza è indispensabile, e forse sarebbe opportuno precisare la necessità di un nesso di congruenza fra la finalità dichiarata e l'attività realizzata, che allo stato rimane un po' troppo implicita. Questa implicitezza può generare confusione.

Un'altra particolarità riguarda la sostituzione della precedente formula “utilità sociale” con l'attuale “interesse generale”: due concetti non esattamente sovrapponibili. Personalmente preferisco il secondo al primo, ma temo che la scelta sia stata casuale e non troppo ponderata, giacché nel prosieguo del testo si legge sia “finalità di interesse generale” sia “attività di solidarietà”, tornando alla confusione concettuale che invece dovrebbe essere senz'altro risolta una volta per tutte.

La persiste confusione potrà creare in futuro problemi interpretativi anche notevoli, come quelli che

già ci agitano in merito alla definizione di “attività prevalente” o “attività connessa”, o anche alla sempre presente diatriba sulla legittimità di ricomprendere nel Terzo settore anche le imprese sociali, che secondo me – so di essere molto criticato - non sono soggetti ascrivibili al Terzo Settore. L’impresa sociale è infatti un ente che si costituisce per uno scopo d’impresa, affatto diverso da quello di solidarietà. Tra le imprese riveste una qualifica di specialità, che tuttavia non le consente di trasferirsi dal secondo al terzo settore. Beninteso, questo tema non va confuso con la responsabilità sociale dell’impresa. A mio avviso la finalità d’impresa e l’esercizio di attività commerciali sono ontologicamente connesso allo scopo di lucro e l’idea che nel Terzo Settore possano esserci anche imprese solo perché svolgono attività di “utilità sociale”/”interesse generale” mi convince poco.

Infine, occorre prestare attenzione al rischio di frammentazione che è ancora dietro l’angolo. Luca Gori nella sua introduzione ci ha detto che “le associazioni sportive dilettantistiche hanno incardinato una legge per conto loro perché hanno una lobby forte”. A me pare che considerare le associazioni sportive dilettantistiche dentro il Terzo settore sia stravagante, perché esse sono più figlie delle associazioni sportive non dilettantistiche che non del mondo della solidarietà sociale. Bisogna assolutamente evitare l’assalto alla diligenza del Terzo settore, che non può essere una carrozza buona per tutti.

Piuttosto bisognerebbe rinnovare il coordinamento con le organizzazioni non governative, che sono state a loro volta trattate in un’altra recente legge di riforma che ha interessato la cooperazione internazionale per lo sviluppo. Un ambito a mio avviso contiguo – se non coincidente – con il Terzo Settore. Credo che le Ong facciano parte del Terzo settore molto più delle imprese sociali.

Non credo però che questi siano difetti giuridici; ho l’impressione che dipendano piuttosto dalla politica, abituata a pensare in piccolo, e talvolta anche dagli enti che abitano il mondo del Terzo settore: spesso a loro volta preoccupati di portare a casa un risultato immediato, a svantaggio del bene comune. Sono convinto che il Terzo Settore abbia una sua grande capacità espansiva, e che la legge debba aiutare questa potenzialità, senza tuttavia cadere nel tranello del sostegno pubblico offerto attraverso privilegi fiscali. E’ qui in gioco il bene comune, chi si impegna nella vita sociale per uno scopo di solidarietà va sostenuto se mediante le attività che realizza contribuisce davvero al bene comune; altrimenti può svolgerle secondo le regole del mercato. Grazie della vostra attenzione.

**Dalla riforma del codice civile al Codice del Terzo settore**  
**Prof.ssa Elena Vivaldi**  
**Scuola Superiore Sant'Anna - Pisa**

Da alcuni anni, ormai, è vivo il dibattito intorno al tema della razionalizzazione della legislazione sul Terzo settore, tema che porta con sé quello dello strumento attraverso cui effettuare questa opera sistematizzazione, nonché quello del rapporto con il Codice Civile. Già nel 2009 l'allora Agenzia per le Onlus aveva predisposto un documento che conteneva una proposta per una riforma organica della legislazione sul Terzo Settore, prendendo atto della difficoltà di districarsi all'interno di una normativa frastagliata, sviluppatasi dagli ultimi anni '80, sulla base di poche disposizioni del Codice Civile.

La razionalizzazione di cui oggi si discute ha due valenze: una meramente operativa, ossia consentire agli operatori del diritto, agli studiosi ma soprattutto agli operatori del settore di meglio orientarsi in una congerie di disposizioni differenti; la seconda sostanziale: la costruzione di un sistema normativo organico rappresenta senz'altro un'occasione per identificare e rafforzare quelle radici comuni a tutti gli enti del Terzo settore e quindi rafforzare la loro identità.

Lo snodo concettuale importante è rappresentato dal grado di innovatività di quest'operazione di riordino e semplificazione: un mero coordinamento della legislazione esistente o una riforma contestuale al riordino? E, strettamente connesso a questa questione, c'è, appunto, quella del rapporto tra la riforma del Terzo Settore e la modifica del libro primo del Codice Civile.

Già dalle Linee Guida emanate dal Governo era chiara la volontà di semplificare la normativa sul Terzo Settore, ma non era indicato con esattezza il tipo di strumento da utilizzare. Nel disegno di legge delega presentato dal Governo si poneva tra i principi e criteri direttivi quello del riordino e del coordinamento delle disposizioni vigenti, anche mediante la redazione di un Testo Unico -(art. 1, comma 2 lett. b). Infine nel disegno di legge delega approvato alla Camera è specificato che il legislatore delegato è chiamato ad attuare il riordino e la revisione organica “della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore [...], mediante la redazione di un apposito Codice del Terzo settore” (art. 4, comma 2, lett. b).

Pur non potendo in questa sede analizzare nello specifico le differenze tecniche tra questi due tipi di strumenti, è necessario metterne brevemente in evidenza le caratteristiche principali, al fine di capire che tipo di intervento potrà essere realizzato in futuro e quale spazio si apre, in concreto, per il legislatore delegato. L'azione di riordino normativo mediante Testi Unici si è sviluppata a partire dalla legge n. 59 del 1997, poi ridefinita nel 1999. Sostanzialmente faceva riferimento ad un intervento che mirava ad una razionalizzazione della legislazione attraverso lo strumento della delegificazione, cioè un alleggerimento della fonte primaria e una riqualificazione della fonte secondaria. Negli anni, questo strumento ha presentato tutte le sue criticità, soprattutto legate alla limitazione del potere di intervento. L'abbandono del Testo Unico a favore dei Codici di settore è andato nel senso di attribuire una capacità innovativa al legislatore delegato, da esercitare attraverso la fonte primaria. Quindi la diversità sostanziale è che mentre con il Testo Unico si possono fare soltanto innovazioni testuali e degli interventi di tipo giuridico-formale, con il Codice di settore si possono operare anche modifiche di carattere sostanziale. L'intervento di razionalizzazione della normativa esistente mediante lo strumento del Codice di settore trova fondamento positivo nella legge 29 luglio 2003 n. 229 recante “Interventi

in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001” e nella successiva l. 28 nov. 2005 n. 246, recante “Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”.

Si è passati, quindi, dal predicato della specialità delle leggi degli anni ’90 esterne al Codice Civile – nelle quali fino ad ora ha trovato collocazione la disciplina degli specifici soggetti del Terzo Settore – a quello della specializzazione attraverso un Codice di settore che dovrebbe dare vita ad un microcosmo legislativo il quale troverebbe, anch’esso, collocazione fuori dal Civile ma, a differenza delle leggi speciali, dovrebbe essere connotato da organicità e sistematicità, condizionando quindi anche l’interprete.

La scelta da parte del legislatore delegato nel Testo approvato alla Camera di fare riferimento ad un Codice di settore non solo s’incardina all’interno di una tecnica legislativa che, da anni, si va consolidando e che quindi lascia, sullo sfondo, l’idea di un meno invasivo Testo Unico ma va anche nel senso di creare un sistema normativo quanto più possibile completo, e questo, da già conto del tipo di rapporto che andrà instaurandosi con il Codice Civile.

In altri termini, non solo appare chiara la scelta di utilizzare uno strumento che consente di intervenire più pesantemente sulla legislazione in vigore, ma sembra risolta la questione circa che cosa debba trovare collocazione nel Codice civile e che cosa nel Codice di settore.

Infatti, per ciò che concerne il ruolo che dovrebbe essere del Codice Civile, si fa riferimento a quello che è stato chiamato, in dottrina, lo “statuto di carattere generale” degli enti, cioè le norme che connotano i soggetti privati a prescindere da quella ragion d’essere che caratterizza gli enti del Terzo settore, a cui faceva riferimento il prof. Consorti nel suo intervento. Se infatti leggiamo l’art. 3 del disegno di legge, tra i principi e criteri direttivi a cui deve rifarsi il legislatore delegato nel mettere mano al Codice Civile, troviamo degli elementi assolutamente neutri, non caratterizzanti la finalità perseguita del Terzo Settore: il riconoscimento della personalità giuridica, il regime di responsabilità limitata, la tutela dei creditori, i diritti degli associati, ecc. Questi sono gli elementi che il legislatore delegato dovrà tenere presente nel riformare il Codice Civile. Se invece andiamo a vedere l’art. 4 del disegno di legge, dove si fa specificamente riferimento ai principi e criteri direttivi che devono guidare la revisione della disciplina del Terzo Settore, si dovranno individuare quelle “disposizioni generali e comuni applicabili, nel rispetto del principio di specialità, agli enti del Terzo settore” (lett. a), ossia quelle che riguardano l’identità e la ratio per cui l’Ente nasce, nonché quelle concernenti le “attività solidaristiche e di interesse generale” che esso esercita (lett. b).

Un altro principio e criterio direttivo che deve seguire il legislatore delegato nella redazione del Codice di settore è poi quella della definizione delle modalità organizzative e amministrative di controllo, e quindi anche degli strumenti per garantire la democrazia, l’uguaglianza, la pari opportunità, la partecipazione all’interno degli enti del Terzo settore. A prima vista può sembrare quasi una sovrapposizione con quanto previsto all’art. 3, comma 1, lett. c. con riferimento agli oggetti che devono trovare collocazione e disciplina nel Codice Civile. In realtà il richiamo alla partecipazione degli associati e dei lavoratori, all’attuazione del principio democratico e all’esercizio delle finalità di solidarietà sociale tra gli elementi che devono trovare collocazione nel codice di settore ci fa capire come questi aspetti assumano una rilevanza qualificante per gli enti del Terzo settore, i quali quindi possono prevedere, in ragione della loro natura peculiare, degli strumenti e delle procedure specifiche rispetto a quelle che connotano invece gli enti del Libro Primo del Codice Civile.

Infine, un ultimo elemento sul quale vorrei richiamare l’attenzione in chiusura di questo intervento riguarda la previsione secondo cui all’interno del Codice di settore debba trovare collocazione anche la riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti, secondo criteri di semplificazione, “attraver-

so la previsione di un registro unico del Terzo settore [...], da istituire presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali”.

Anche questo è un tema di cui si discute da molto tempo, in quanto è nota l’esigenza di semplificare, sì, la normativa ma anche il sistema di iscrizione agli albi. Spesso, infatti, gli enti del Terzo settore sono chiamati ad iscriversi a più registri, in quanto l’iscrizione è la condizione necessaria per avere rapporti con la pubblica amministrazione, ma tali registri sono gestiti da amministrazioni diverse, attraverso regole e sulla base di presupposti differenti, senza che vi sia (a parte qualche eccezione) alcun nesso tra gli uni e gli altri.

Due paiono le finalità e le potenzialità insite in questa previsione. In primo luogo quella di garantire la razionalizzazione delle procedure a vantaggio degli stessi enti, per i quali è di prioritaria importanza la necessità di individuare in modo chiaro gli adempimenti necessari all’iscrizione. Sono tuttora molti gli enti che operano senza iscriversi ai relativi registri e, soprattutto per le organizzazioni più piccole, la mancata iscrizione è spesso dovuta a carenze informative o alla assenza di strumenti e di conoscenze utili per adeguare la propria struttura organizzativa ai requisiti richiesti dalla legge.

In secondo luogo, la unificazione del sistema dei registri sembra maggiormente in grado di assicurare la trasparenza delle informazioni concernenti i soggetti del Terzo settore e lo sviluppo di una cultura dell’accountability, che legittimi realmente non solo l’ente non profit verso i cittadini, ma anche l’organizzazione stessa, al suo interno (nei confronti degli associati) e nei suoi rapporti verso l’esterno (con le istituzioni ma anche con gli altri soggetti del Terzo settore).

La norma contenuta nel disegno di legge delega approvata dalla Camera è da salutare con favore rispetto a quella contenuta nel disegno di legge del Governo, laddove si prevedeva che la tenuta del Registro Unico fosse lasciata ad una struttura di Missione, ossia uno di quegli organismi amministrativi, di durata determinata, finalizzati all’adempimento di specifici mandati assegnati dal Presidente del Consiglio. Tale elemento di instabilità sembrava non rispondere all’esigenza di garantire una effettiva razionalizzazione degli enti del Terzo settore, che passa inevitabilmente anche attraverso la costituzione di un apparato stabile che si occupi della tenuta dei registri. Da questo punto di vista, lo spostamento del centro di controllo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche se da specificare ad opera del decreto delegato, sembra superare questo limite.

## Terzo settore e Fondazioni ex bancarie: quale rapporto?

Dott. Giorgio Righetti  
ACRI

Ringrazio per l'invito e per l'opportunità di parlare delle nostre Fondazioni. Peraltro il Presidente Paci ha già dato, con il suo intervento, molti elementi che rispondono al quesito. Io, in realtà, quando il dott. Gori mi ha proposto il titolo, mi sono concentrato su quell' ex bancarie, che non mi piaceva, perché a noi piace dire che siamo Fondazioni di origine bancaria, e poi spiegherò perché siamo di origine bancaria. Solo venendo qui, stamattina, in macchina, mi sono soffermato sulla seconda parte del titolo che è Quale rapporto, con il punto interrogativo, quasi a voler dire, o a fare intuire, che è un rapporto da creare, da definire, da costruire. In realtà, questo è un rapporto, come poi vedremo, assolutamente consolidato, che esiste, che è forte, è un legame di collaborazione strettissimo quindi non è un rapporto da definire, non è un rapporto da creare, è un rapporto, semmai, da fare evolvere. Vorrei soffermarmi un po' su quello che sono le Fondazioni di origine bancaria perché se ne parla ma non si hanno forse sempre tutti gli elementi conoscitivi per capire che cosa sono e che cosa fanno. Innanzitutto sono soggetti privati, sono soggetti senza scopo di lucro, e sono soggetti che hanno, come missione stabilita da una legge di cui parlerò, l'utilità sociale e la promozione dello sviluppo economico del territorio. Quindi confermo quanto diceva prima il presidente Paci, e darò un mal di testa al prof. Consorti, perché secondo la terminologia che è nel Testo di Riforma saremmo anche noi Terzo Settore perché soddisfiamo i tre elementi, cioè siamo privati, siamo senza scopo di lucro, e ci occupiamo di attività di interesse generale. Ciò detto le Fondazioni di origine bancaria nascono da un percorso, un processo piuttosto lungo, avviato nel '90, da una Legge, la cosiddetta Legge Amato, che si poneva un obiettivo quello di dare maggiore competitività al settore bancario italiano, in linea con la normativa comunitaria. L'intervento che questa Legge fece interessò le Casse di Risparmio e le Banche del Monte, che erano soggetti un po' strani, nati addirittura alcune 5 secoli prima, parlo di Montepaschi, o 4 secoli prima, la Compagnia San Paolo, la maggior parte nell'Ottocento: erano cioè Istituti di Credito che non avevano sostanzialmente dei soci, perché nate su impulso di cittadini per il benessere delle comunità di riferimento. Allora, per dare competitività a questi soggetti bancari, la Legge sostanzialmente le trasformò in Spa ma, siccome non c'erano azionisti, la Legge creò un Ente, l'Ente così detto conferente, che diventava proprietario delle azioni di queste banche e, a questo punto, le banche potevano svolgere, come soggetti di mercato totalmente competitivi e concorrenziali, la propria attività. Questi Enti, che solo successivamente verranno definite come Fondazioni, erano "semplicemente" proprietari. Addirittura la Legge del '90 stabiliva che non potevano essere cedute le quote delle banche, ma che l'azionista doveva essere un'azionista unico. Poi, nel corso degli anni '90, questa impostazione normativa mutò, per cui si iniziò a chiedere a questi Enti conferenti di iniziare a cedere le quote per creare un azionariato più diffuso. Però dobbiamo aspettare il 1998/1999, con la Legge Ciampi, che è la Legge che attualmente regola le Fondazioni di origine bancaria, per dare corpo e sostanza alle Fondazioni perché, ripeto, prima, la Legge Amato si occupava delle Casse di Risparmio, quindi l'Istituto di Credito, e solo con la Legge Ciampi si definisce la natura e il ruolo delle Fondazioni di origine bancaria. Questa legge, che è tutt'ora, come dicevo, in vigore sostanzialmente stabilisce tutta



una serie di norme per la governance, per la gestione del patrimonio e per l'attività istituzionale delle Fondazioni di origine bancaria e, in pratica, assegna a questi soggetti un ruolo di erogatori di risorse, rivenienti, in passato dagli utili dalla distribuzione degli utili delle Casse di Risparmio, col tempo avendo diversificato il patrimonio, dai proventi provenienti dai vari investimenti. Queste risorse vanno erogate soprattutto a soggetti del territorio (perché la vocazione territoriale delle Fondazioni è in continuità con l'originaria Cassa di Risparmio da cui sono nate) per il perseguimento di obiettivi di utilità sociale e promozione dello sviluppo economico. In dettaglio la Norma identifica 21 settori, quindi un elenco molto ampio di ambiti, all'interno dei quali le Fondazioni possono intervenire, che vanno dalla cultura all'educazione giovani, dalla ricerca scientifica all'ambiente, al volontariato. In realtà questa ultima indicazione è un po' strana, perché il volontariato è trasversale a tutti gli altri settori: infatti, la norma dà, da una parte, negli altri settori, una indicazione relativa all'attività, mentre per il volontariato dà una indicazione relativa ai soggetti destinatari delle risorse. Le Fondazioni erogano risorse a fondo perduto. Non possono fare attività creditizia e, erogando risorse a fondo perduto, non possono erogare a soggetti profit. Quindi erogano al Primo Settore e al Terzo Settore. Non possono erogare risorse al Secondo Settore perché evidentemente ne falserebbero la concorrenza. Quindi che cosa fanno le Fondazioni di origine bancaria? Da una parte, come dicevo, erogano risorse. Fornisco un dato: nel 2013, ultimo anno al momento disponibile hanno erogato circa 900 milioni di euro su circa 22.000 progetti, quindi un'ampiezza di iniziative molto importante.

Però le Fondazioni non fanno solo attività erogativa, cioè di messa a disposizione di risorse per sostenere progettualità che sono normalmente, per la stragrande maggioranza dei casi, realizzate da soggetti terzi ma anche, a volte, in maniera importante, da progettualità direttamente gestite dalle Fondazioni, dove i progetti magari possono essere o di importanza più strategica o che richiedono una governance più precisa e più stringente da parte della Fondazione stessa. Ad esempio, mi parlavano qui di questa iniziativa sul tema dell'antropologia, mi sfugge adesso il titolo, Dialoghi sull'Uomo, giusto? Questa è una progettualità che è gestita immagino direttamente dalla Fondazione che, sicuramente, poi coinvolge altri soggetti, siano essi Enti Locali siano essi soggetti no profit, ma che è incardinata tra le attività proprie della Fondazione. Dicevo, l'attività erogativa è una delle modalità attraverso le quali le Fondazioni di origine bancaria intervengono. Poi ce ne sono altre due, che si vanno potenziando, e si sono andate potenziando nel tempo e, in prospettiva, lo saranno ancora di più.

Una è l'attività di investimento del patrimonio in attività correlate alla missione della Fondazione. Cosa significa? Significa che, mentre con l'attività erogativa, le Fondazioni mettono a disposizione le risorse in progetti che hanno, normalmente, una durata che va da 1 a 3 anni, rarissimamente superano i 3 anni, con l'investimento la Fondazione può mettere a disposizione risorse che, in qualche modo, vanno a rafforzare e consolidare, in un'ottica di lungo periodo, l'attività che vanno a finanziare e, al tempo stesso, ricevono una remunerazione, perché si tratta di un investimento, che poi va a alimentare la stessa attività erogativa. Quindi colgono due obiettivi con un'azione sola: da una parte intervengono a sostenere attività vicine alla missione della Fondazione, dall'altra ricevono risorse che poi erogano sempre nei settori di intervento. Investimenti che noi, dalle nostre analisi, stimiamo pari a circa 4 miliardi di euro, su un patrimonio complessivo delle Fondazioni, a dati contabili 2013, di 41 miliardi. Quindi circa il 9%-10% delle risorse investite nelle Fondazioni sono destinate a settori che sono affini alla missione della Fondazione. Ne cito uno, perché è significativo, ma non è il più emblematico.

L'investimento che le Fondazioni hanno fatto in Cassa Depositi e Prestiti è un investimento che coglie uno dei due obiettivi di missione delle Fondazioni, in uno dei 21 settori previsti dalla Legge, che è lo sviluppo economico e sicuramente Cassa Depositi e Prestiti ha questa missione di sostegno allo sviluppo economico del Paese. La presenza di soggetti privati, quali le Fondazioni, in Cassa Depositi e

Prestiti è peraltro, un elemento positivo che ha contribuito anche a scelte virtuose della stessa Cassa di Depositi e Prestiti. Ma potrei citare altri interventi, ad esempio in un fondo che è denominato TTVenture in cui alcune Fondazioni intervengono, e che ha l'obiettivo di agevolare il trasferimento tecnologico tra le Università e le imprese. Sostanzialmente sostiene quelli che vengono definiti tecnicamente degli spin off e traducono la ricerca scientifica, diciamo teorica, in impresa, e qui è un investimento che, ovviamente, è di lungo periodo. Chiaramente sono fondi che producono reddito nel tempo e quindi risorse aggiuntive per l'attività erogativa.

La seconda modalità di intervento, rispetto all'attività erogativa, è l'esercizio del loro ruolo istituzionale. Che cosa intendo dire? Che, in realtà, le Fondazioni, aldilà dell'attività erogativa, oggi svolgono un ruolo di primo piano nel proprio territorio di riferimento che si può declinare in tre differenti modalità. Da una parte la capacità di cogliere e captare i bisogni del territorio grazie alla conoscenza oramai consolidata che le Fondazioni hanno del proprio territorio in cui operano, anche perché, nei propri Organi, soprattutto nell'Organo di Indirizzo, hanno espressione e rappresentanza le varie molteplicità di soggetti presenti nel territorio, cosa che consente loro di capire quali sono le priorità di intervento nel territorio, quali sono le esigenze alle quali metter mano, e quali interventi poter sostenere. Quindi è il primo ruolo fondamentale quello di comprendere i bisogni del territorio. Secondo ruolo fondamentale che le Fondazioni svolgono, e possono sempre più svolgere, è quello di aggregatori: essendo soggetti privati e neutrali, possono svolgere un ruolo di catalizzatore di energie, siano esse pubbliche che private, per metterle insieme e perseguire obiettivi comuni di interesse generale, e questo ruolo, il ruolo di promuovere reti, sostanzialmente, è un ruolo che sempre più si va affermando. Terzo punto è che hanno sicuramente una capacità innovativa molto spiccata.

Si possono, tra virgolette, permettere il lusso di innovare, innovazione che, a volte, gli Enti Pubblici hanno più vincoli a poter realizzare, e quindi sperimentano soluzioni che possono potenzialmente anche andare incontro ad insuccessi, perché l'innovazione comporta ovviamente dei rischi.

Ma quando le sperimentazioni vanno a buon fine, le Fondazioni spesso e volentieri le lasciano agli Enti Locali perché le facciano proprie e le trasformino in attività permanenti.

Quindi lo svolgimento di questo ruolo istituzionale nella triplice declinazione è sempre più fondamentale, non tanto perché le risorse in questi anni di crisi sono andate riducendosi, ma soprattutto perché questo ruolo è fondamentale perché riesce a creare quelle sinergie territoriali che consentono, da una parte, un più efficiente utilizzo delle risorse e, dall'altra, la possibilità di aggregare i territori per aggredire delle problematiche che sono di particolare interesse.

Venendo al tema del Terzo Settore, il rapporto con il Terzo Settore è molto consolidato. E' consolidato non solo perché il 67%, dato 2013, delle risorse che le Fondazioni erogano va a soggetti privati.

Se abbiamo detto che il secondo settore non è oggetto di interesse per le Fondazioni perché non possono finanziare imprese, il 100% delle proprie erogazioni vanno o al Primo o al Terzo Settore e il primo raccoglie quindi il 33% delle risorse, il 67% va fondamentalmente al Terzo Settore, nella sua molteplicità di soggettività, e quindi stiamo parlando di circa 2/3 dei 900 milioni di euro che citavo prima, nell'ultimo anno, l'anno 2013, quindi circa 600 milioni di euro. Ma è consolidato anche perché, aldilà delle risorse, con il Terzo Settore ha costruito, sui territori locali, quindi nelle varie comunità, una serie di progettualità molto variegata. Se come dicevo prima sono 22.000 circa gli interventi che vengono fatti in un anno, voi capite bene quanti siano i soggetti del terzo settore che vengono coinvolti, anche perché normalmente le Fondazioni richiedono, ai soggetti destinatari dei propri contributi, di fare rete e quindi normalmente richiedono partnership, e non erogano necessariamente ad un unico soggetto. Quindi stiamo parlando di migliaia di soggetti che grazie alle risorse che le Fondazioni mettono a disposizione possono realizzare, in collaborazione con altri soggetti, le proprie progettualità.

Ma il rapporto col Terzo Settore ha un livello anche di carattere nazionale. In primo luogo perché c'è una Legge, la 266 del '91, che all'art. 15 impone alle Fondazioni di erogare una parte delle risorse (un quindicesimo dell'avanzo di gestione delle Fondazioni, pari a oltre il 4% delle risorse complessive nel 2013) ai Centri di servizio per il volontariato che hanno il compito di sostenere, supportare e promuovere il volontariato. La Legge prevede che la gestione di queste risorse avvenga mediante Comitati di Gestione (CoGe) i cui organi di governance sono designati a maggioranza proprio dalle Fondazioni di origine bancaria, che svolgono un ruolo di controllo di legittimità sulle attività dei Centri di servizio. In secondo luogo perché volontariamente, mediante l'Acri (l'associazione di categoria), le Fondazioni hanno intessuto rapporti di collaborazione molto stretta con le rappresentanze del volontariato e del terzo settore, che hanno dato vita a significative esperienze. La più importante è sicuramente la costituzione della Fondazione con il SUD. Nel 2005, come esito di una disputa tra le Fondazioni di origine bancaria e i Centri di servizio per il volontariato su alcune risorse (non sto qui a tediare con i dettagli), di comune accordo, insieme anche al Forum del Terzo Settore e altre rappresentanze del volontariato, si decide di interrompere la contrapposizione e dare vita a un nuovo soggetto che si occupasse di sostegno sociale alle regioni del Mezzogiorno. Pertanto, 315 milioni di euro vennero destinati quale fondo di dotazione di questo nuovo soggetto, appunto la Fondazione con il SUD. La Fondazione CONSUD è inedita, sia per finalità che, come dicevo, per com'è organizzata la governance. Per finalità perché è una Fondazione che nasce dalle dall'esigenza di dotare il Mezzogiorno di una Fondazione strutturata, perché le Fondazioni, che sono presenti oggi nelle sei regioni meridionali, escludendo Abruzzo e Molise, in cui opera la Fondazione con il SUD, sono sette. Quindi rappresentano circa l'8% del numero, ma, dal punto di vista erogativo, poco più del 3% perché sono poco patrimonializzate e hanno poche risorse. Quindi si è sentita l'esigenza di erogare maggiori risorse al Mezzogiorno, che era il territorio che aveva forse più bisogno di altri di essere sostenuto. Quindi si dota la Fondazione con il SUD di questo patrimonio di 315 milioni di euro e poi, tramite questi accordi di cui parlavo prima, le Fondazioni di origine bancaria volontariamente si sono impegnate a erogare, per sostenerla e rafforzarla, ulteriori 20 milioni di euro all'anno. La Fondazione opera esclusivamente nel settore della cosiddetta infrastrutturazione sociale, cioè sostiene esclusivamente il Terzo Settore in progettualità che abbiano finalità sociali.

È inedita anche per la compagine di governance, perché credo sia il primo caso, non dico l'unico ma sicuramente il primo, con questa dimensione, in cui i rappresentanti delle Fondazioni di origine bancaria e i rappresentanti del Terzo Settore siedono pariteticamente, indipendentemente da chi sostiene l'onere finanziario. La governance è al 50% Fondazione di origine bancaria e 50% rappresentanze del volontariato e del Terzo Settore e insieme si decide che cosa fare, rompendo quel legame asimmetrico tra donatore e beneficiario. L'inizio non è stato facile. Io l'ho vissuto in qualità di Direttore Generale, e non è stato facile perché la cultura, le dinamiche, le esperienze, erano chiaramente diverse; ma oggi devo dire che la Fondazione con il SUD "viaggia" bene. Ha erogato, fino a oggi, 134 milioni di euro su 700 progetti, ha dato vita a 5 Fondazioni di comunità e sta soprattutto sperimentando formule innovative, molto interessanti, in un contesto difficile, non solo per le criticità dal punto di vista sociale, ma anche perché "drogato", in passato, da un afflusso di fondi pubblici che venivano spesso gestiti con logiche, per così dire, poco virtuose.

Quindi il rapporto che le Fondazioni hanno stabilito col Terzo Settore è solido e fattuale, e si è andato sempre più perfezionando e rafforzando. Non vanno di certo nascoste criticità e problematiche di questo rapporto, soprattutto nella relazione con i Centri del servizio del volontariato, ma la volontà è quella di andare oltre i problemi per perseguire un obiettivo comune. Anzi, in prospettiva quella che credo possa essere la direzione per il rafforzamento di questo legame è, da una parte, la sperimentazio-

ne comune di processi innovativi di intervento. Cito tre esempi per intenderci che, devo dire, grazie in gran parte alle Fondazioni, si è potuto sperimentare, insieme al terzo settore: uno è l'housing sociale, che ha l'obiettivo di rispondere alle esigenze abitative di soggetti economicamente svantaggiati (e qui purtroppo la crisi ha dimostrato che la gamma di soggetti svantaggiati è amplissima), che non possono accedere all'edilizia pubblica e, al tempo stesso, non hanno le risorse economiche per accedere all'edilizia privata. L'housing sociale è una via di mezzo, con affitti calmierati e alto contenuto sociale; l'elemento sociale non è, cioè, solo riferito al prezzo dell'affitto, ma è riferito soprattutto a tutta una serie di servizi di carattere sociale che vengono messi a disposizione per creare comunità, che vanno dalla gestione di spazi comuni alla promozione di iniziative comuni e processi, per esempio, di inserimento e recupero di persone svantaggiate, che vanno a usufruire dell'attività del servizio abitativo. Ebbene, questi servizi sono solitamente realizzati da cooperative sociali, o da associazioni di volontariato, e quindi grazie alle Fondazioni anche questi soggetti hanno potuto sperimentare una formula nuova di intervento in campo sociale. Cito il microcredito, in cui le Fondazioni sono molto attive.

Il microcredito vede solitamente la presenza di tre tipologie di soggetti: un soggetto finanziatore, e spesso sono le Fondazioni di origine bancaria, insieme agli Enti Locali; un soggetto che eroga il credito, che è un istituto di credito; un soggetto che fa un'attività molto importante, che va dalla selezione di soggetti beneficiari del credito, all'attività di accompagnamento e assistenza di questi soggetti che si trovano in temporanea difficoltà, perché il microcredito è un'attività normata per Legge che si pone l'obiettivo di tirare fuori, da situazioni di particolare difficoltà temporanea, soggetti che, in qualche modo, però, poi devono restituire questo credito. Quindi non sono erogazioni a fondo perduto. Quindi per consentire, e accompagnare, questo percorso di restituzione di questo credito, spesso c'è bisogno di un accompagnamento. Le organizzazioni di Terzo Settore quest'attività la svolgono sicuramente molto bene, e quindi anche il microcredito, grazie non solo ma soprattutto alle Fondazioni di origine bancaria, è un terreno su cui il Terzo Settore si è potuto cimentare.

Infine il cosiddetto Welfare di comunità, o Welfare generativo. Ormai le terminologie si sprecano, ma sono quegli interventi in cui, attraverso soggetti catalizzatori, tra cui le Fondazioni di origine bancaria, che possono anche mettere a disposizione risorse finanziarie, si aggregano una molteplicità di soggetti per aggredire problematiche connesse al Welfare. Sappiamo bene, purtroppo, che il Welfare sta perdendo risorse a livello nazionale; per questo le Fondazioni di origine bancaria hanno sentito l'esigenza di attivarsi per creare le condizioni per creare reti di solidarietà forti e coese a livello territoriale per dare risposte ai bisogni di assistenza e sostegno ai cittadini più svantaggiati.

Questi che ho citato sono esempi di interventi che le Fondazioni stanno sperimentando, o stanno ormai consolidando, in cui il rapporto con il Terzo Settore si veste di aspetti nuovi e, devo dire, promettenti.

Prima di fare qualche cenno alla Legge Delega sul Terzo Settore, voglio fare un cenno ad un importante accordo siglato il 22 aprile scorso tra Acri, in rappresentanza delle Fondazioni di origine bancaria associate, e il Ministero dell'Economia delle Finanze, che è l'Autorità che vigila sulle stesse Fondazioni. L'accordo si pone l'obiettivo di rendere ancora più efficace il processo di diversificazione del patrimonio delle Fondazioni di origine bancaria, per evitare rischi di troppa concentrazione, che ha portato alcuni problemi in alcune Fondazioni, di garantire una governance più aperta e più innovativa, e per promuovere una maggiore trasparenza, per quanto già le Fondazioni di origine bancaria, sempre per norma di legge, abbiano tutta una serie di vincoli di trasparenza che, ovviamente, rispettano. Bene, questo Protocollo Acri-MEF nelle premesse cita: "Le Fondazioni, dalla loro costituzione, oltre all'azione nei settori di intervento individuati dal Legislatore, hanno svolto un ruolo di solidarietà

e sussidiarietà nel Terzo Settore anche con iniziative quali la creazione della Fondazione con il SUD, di responsabilità sociali nei confronti di territori di maggiore svantaggio socio economico”. Ecco devo dire che questa affermazione, contenuta in un documento che vede tra i firmatari il Ministro Padoan, è motivata da una parte di soddisfazione e di orgoglio per tutte le Fondazioni, ma anche una testimonianza che questo legame, Fondazioni e Terzo Settore, è solido e riconosciuto anche istituzionalmente. Vengo in conclusione, alla riforma del Terzo Settore. La Riforma, soprattutto nelle linee guida che erano state emesse prima dei passaggi parlamentari, era piaciuta sia nel metodo che nel merito.

Il metodo, la consultazione pubblica, era stata particolarmente apprezzata: anche Acri ha partecipato dando proprie indicazioni; con riferimento al merito, altrettanto apprezzate erano i punti di attenzione su cui essa andava a concentrarsi. La versione parlamentare chiaramente presenta, a nostro avviso, alcuni limiti. Ne cito due, in particolare, uno che ci interessa meno direttamente, uno ci interessa più direttamente. Il primo riguarda l'impresa sociale: lo diceva anche il prof. Consorti, in realtà poi lo riprende anche il Senatore Lepri, che è il Relatore, al Senato, del Disegno di Legge, nel suo intervento iniziale nella Commissione Affari Costituzionali. Nel testo si configura il rischio di istituire una sorta di impresa sociale low profit, un'impresa low profit più che no profit. Questo lo vediamo un po' come un rischio perché, in realtà, ci sembra che, nel binomio impresa sociale, si sia capovolta l'attenzione tra i due termini. Noi vediamo nell'espressione impresa sociale, l'impresa come strumento, e il sociale come fine. Nell'impostazione che è uscita alla Camera ci sembra che ci sia il rischio che venga invertito il rapporto mezzi-fini e che quindi l'attenzione venga posta prevalentemente sul termine impresa. Da più parti si è molto sottolineata l'opportunità che l'impresa sociale crei posti di lavoro. Secondo me il fine dell'impresa sociale non è quello di creare posti di lavoro, ma è fare sociale. Poi se vengono posti di lavoro, siamo felicissimi ma non è il suo fine. Quindi questo rischio c'è e il Senatore Lepri lo ha evidenziato nel suo passaggio. Il secondo passaggio che volevo sottolineare è legato a quello che è previsto nel Disegno uscito alla Camera, relativo all'art. 5, comma 1, lettera e), sui Centri di servizio per il volontariato. Ci sono due passaggi che riteniamo un po' problematici: il primo prevede la possibilità, tra le attività dei Centri di servizio per il volontariato, anche di sostenere iniziative sociali solidali a livello territoriale, che fa prefigurare la possibilità di svolgere anche un ruolo erogativo di risorse. Francamente, non si capisce perché i Centri di servizio dovrebbero erogare risorse che, a loro volta, ricevono da erogazioni di Fondazioni di origine bancaria con, in più, un rischio di conflitto di interesse, perché i Centri di servizio sono governati da organizzazioni di volontariato che potenzialmente potrebbero essere beneficiarie di quelle stesse erogazioni eventualmente effettuate dai Centri. Poi c'è un altro passaggio che dice che gli Organi di Controllo dei Centri di servizio, che oggi sono i CoGe, debbano essere finanziati con risorse che non provengono dal quindicesimo previsto dalla 266 del '91, cioè le risorse delle Fondazioni di origine bancaria, ma andrebbero trovate altrove. Riteniamo che questo sia un passaggio debole, non solo perché dubito che si trovino altre risorse per andare a sostenere chi debba controllare questi soggetti, ma anche perché il Legislatore, quando ha istituito con la 266/'91 i Centri di servizio per il volontariato, ha definito un "pacchetto" completo, che comprendeva anche un necessario Organo di Vigilanza e le relative risorse per la sua gestione. L'intervento del Senatore Lepri tra l'altro, in qualche modo, riapre alcune questioni relative ai Centri di servizio di volontariato e, addirittura, propone un meccanismo complesso ma particolarmente innovativo, rappresentato dall'introduzione di un voucher per cui l'organizzazione di volontariato che vuole utilizzare un servizio dai Centri di servizio, riceve un voucher per remunerare il servizio, facendo così prefigurare non l'assegnazione di risorse predefinita come è attualmente, ma un'assegnazione di risorse in base ai servizi erogati. Mi immagino che non sarà una cosa graditissima però, secondo me, è un tema su cui si potrebbe riflettere.

Concludo dicendo che non mi appassiona, da un punto di vista giuridico, la definizione di che cos'è il

Terzo Settore. Vado alla sostanza, non essendo un giurista, e dico che gli elementi che caratterizzano i soggetti di Terzo Settore debbano riguardare il Cosa si fa, il Come lo si fa e il Perché lo si fa.

Ovviamente il Cosa deve avere una utilità sociale, deve produrre un beneficio per i destinatari. Il Come attiene all'assenza di finalità di lucro e alla modalità di gestione dell'organizzazione, che deve essere democratica e partecipata. Il perché, infine, si riferisce al contenuto ideale che muove l'azione di qualsiasi soggetto di Terzo Settore.

A mio modestissimo avviso, quando vengono soddisfatti questi requisiti, siamo nel Terzo Settore e il tema dei controlli, in questo settore, io li lascerei ai soggetti preposti a perseguire eventuali violazioni della legge. Non penserei a un ulteriore soggetto che controlla il Terzo Settore perché, e concludo, se noi immaginiamo le difficoltà che una qualsiasi associazione di volontariato o cooperativa sociale incontra per poter realizzare servizi a vantaggio di tutti e promuovere la partecipazione attiva dei cittadini alla vita sociale e culturale del Paese, pensare a ulteriori controlli o obblighi mi sembrerebbe una sorta di accanimento che rischierebbe di scoraggiare anche i più tenaci idealisti.

## **Il rapporto fra ente pubblico e Terzo settore: programmazione, affidamento e valutazione dei servizi**

**Dott.ssa Chiara Pierotti**  
**Comune di Pistoia**

In termini di programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali il Comune di Pistoia ha promosso la costituzione della società della salute che, dopo una difficile e stentata fase di start-up, ha preso definitivamente e più compiutamente corpo nel luglio 2014 con la nomina di un nuovo Direttore. In questi pochi mesi la SDSP (Società della salute pistoiese) ha deciso di proseguire la sua attività e di non seguire il percorso delle convenzioni che la modifica a livello delle LRT 40/2005 e 41/2005 consentivano ed ha – a tempi di record – messo in piedi tutti gli organi necessari per il suo funzionamento: oltre al collegio dei sindaci revisori, ha provveduto alla nomina del coordinatore sociale e dell'ufficio di direzione ed a tutti gli adempimenti per rendere il consorzio pienamente operativo. Nelle ultime settimane sono stati approvati due disciplinari, uno sulla residenzialità e l'altro sulla domiciliarietà, che avranno valore per tutti gli 11 comuni dell'area pistoiese e soci del consorzio. Al lavoro e allo studio vi sono altri disciplinari che consentiranno di allineare i percorsi e gli interventi dei diversi comuni secondo strategie e regole condivise, al fine di garantire una vera uniformità territoriale e di dare attuazione a normative nuove ed in continua evoluzione quali – ad esempio – quella relativa all'ISEE.

In materia di programmazione il disegno di legge perde a nostro avviso l'occasione di chiarire quale ruolo svolge la regione all'interno della programmazione e soprattutto per la valorizzazione del terzo settore nella programmazione territoriale, finalità fondamentale della riforma. Chi da anni lavora nei settori sociali e sanitari sa bene quanto sia fondamentale il ruolo delle regioni nella programmazione di quei settori e sa anche bene quanto un ente pubblico, quale il Comune non può vedere valorizzato il proprio ruolo se non rafforzando il ruolo di soggetto che analizza i bisogni del territorio, attività di analisi cronologicamente e logicamente prodromica rispetto a quella di programmazione.

Da questo punto di vista la SDSP costituisce una importante opportunità in quanto, parallelamente all'esortazione contenuta nella ratio della riforma delle LRT 40/2005 e 41/2005 di lavorare per ambiti territoriali più ampi ed omogenei, essa può efficacemente analizzare i bisogni attraverso l'ufficio di piano e dare così corpo ad una attività di programmazione più coerente ed aderente alla realtà sociale.

A livello comunale, dal 2012 ad oggi, il Servizio Sociale ha iniziato un faticoso lavoro di messa a regime di tutti i rapporti con i soggetti del terzo settore in particolare. Invero, la situazione che abbiamo trovato registrava un largo uso dello strumento della convenzione previsto sia dalla L. 381/1991 recante disciplina delle cooperative sociali (art. 5, comma 1), sia dalla L. 266/1991 Legge quadro sul volontariato (art. 7), sia seppure in forma assai più sfumata nella L. 328/2000 Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (art. 5). Si partiva, infatti, da una esperienza in cui il Terzo Settore andava ad occupare spazi lasciati vuoti dal pubblico oppure ad affiancare il pubblico nella realizzazione di interventi che non rientrano tra quelli che devono necessariamente essere realizzati attraverso l'erogazione di prestazioni. In questo ultimo caso l'ente pubblico svolge un ruolo di promozione del terzo settore, supportando attività di utilità sociale autonomamente svolte e

proposte da soggetti non profit. Tuttavia, anche in questo ultimo caso in cui senz'altro lo strumento della convenzione o degli accordi di collaborazione può essere validamente utilizzato, il pubblico non deve e non può rinunciare ad una forma di controllo che – secondo l'esperienza che abbiamo voluto realizzare al comune di Pistoia – può essere meglio espletata se il pubblico non rinuncia alle azioni di programmazione degli interventi, anche quelli non dovuti ma nondimeno valutati importanti per il territorio ed i suoi bisogni sociali, e quindi all'azione di stimolo attraverso manifestazioni di interesse per lo svolgimento di una serie di attività rivolte ad alcune fasce di popolazione predefinite.

In proposito vorrei segnalare alcune esperienze che inizialmente sono state salutate dal Terzo Settore con diffidenza ma che a nostro avviso hanno condotto ad importanti risultati, perché oltre a realizzare un servizio hanno consentito di mettere in rete risorse esistenti sul territorio in una logica concertata e controllata dal Comune.

Mi riferisco in particolare all'esperienza sperimentale e molto positiva del progetto SOCIALMENTE. Il Comune di Pistoia con Deliberazione n° 154 del 07.08.2013 ha approvato il Progetto di socializzazione anziani "SOCIALMENTE" inerente al periodo 01 gennaio 2014/31 dicembre 2015. Con la Determinazione del Dirigente n°2074 del 23/10/2013 avente per oggetto: "Progetto di socializzazione anziani "SOCIALMENTE" periodo 01 gennaio 2014/31 dicembre 2015. Definizione avviso pubblico, schema di convenzione, schema manifestazione di interesse e impegno di spesa" prevedeva la pubblicazione di un Avviso pubblico rivolto alle Associazioni di Volontariato con sede nel territorio del Comune di Pistoia che avrebbero potuto presentare proposte di collaborazione per la realizzazione del Progetto in questione e quelle in possesso dei requisiti sarebbero state successivamente invitate a presentare un progetto relativo all'azione per la quale avevano manifestato interesse. La comunicazione di invito è stata inviata tramite lettera raccomandata alle associazioni che hanno presentato in tempo utile la manifestazioni di interesse e hanno certificato il possesso dei requisiti a contrattare con la Pubblica Amministrazione. Sono stati approvati progetti relativi all'azione Adottiamo un Giardino, Spazi Incontri, L'Ora del Tè, Spazi di Pubblica Utilità, Occhio al Quartiere, Trasporto Sociale.

Altra esperienza che va in questa direzione, innovativa ed atipica rispetto a quanto fatto fino ad allora dal Servizio Sociale comunale, è stata la manifestazione di interesse rivolta a soggetti anche del Terzo Settore seppure non esclusivamente per l'organizzazione dei soggiorni per anziani e adulti disabili, ove il Comune di Pistoia non prevede la costruzione di alcun rapporto sinallagmatico né quindi l'erogazione di alcun corrispettivo, tuttavia promuove l'organizzazione delle vacanze al mare per gli anziani e adulti disabili residenti sul proprio territorio secondo una serie di standard minimi di qualità e di prezzo che poi verifica puntualmente.

Diverso è certamente il caso in cui i soggetti del Terzo Settore si inseriscono pienamente nell'ambito di interventi che l'ente pubblico deve realizzare attraverso l'erogazione di prestazioni. In questo caso lo strumento della convenzione è troppo generico ed informale e non garantisce il rispetto di quei principi che l'appartenenza all'ordinamento comunitario ci impongono, quali – tra gli altri – la trasparenza, la pubblicità, la parità di trattamento degli operatori economici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici. La nuova Direttiva UE 2014/24 che dispone in materia di appalti pubblici e che ancora deve trovare applicazione ed attuazione nella normativa italiana, introduce una nuova soglia pari a 750.000 euro per gli appalti sociali:

- per quelli sotto soglia la scelta per gli stati membri sarà tra prevedere gare di tipo tradizionali (aperte anche a soggetti non del terzo Settore), procedura a concorrenza limitata, procedure riservate al Terzo Settore (cooperative di tipo a) o imprese sociali), oppure un unico modello che scelga una tra queste soluzioni, senza peraltro che la direttiva niente dica sui criteri di aggiudicazione;
- per quelli sopra soglia vige un regime c.d. alleggerito, è cioè necessaria soltanto la pubblica-

zione degli avvisi e dei bandi e i principi per l'aggiudicazione degli appalti (criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa), rimanendo tuttavia vincolanti i principi di trasparenza e di parità di trattamento degli operatori economici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.

- sono poi previste gare riservate a soggetti che potrebbero nel nostro ordinamento coincidere con quelli del Terzo Settore: questa possibilità, prevista all'art 77 della Direttiva, consentirebbe di espletare gare riservate esclusivamente in specifici servizi, tra cui quelli sanitari e sociali, con soggetti che abbiano le seguenti caratteristiche:

- a) il suo obiettivo è il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi di cui al paragrafo 1;
- b) i profitti sono reinvestiti al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione. Se i profitti sono distribuiti o redistribuiti, ciò dovrebbe basarsi su considerazioni partecipative;
- c) le strutture di gestione o proprietà dell'organizzazione che esegue l'appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati; e
- d) l'amministrazione aggiudicatrice interessata non ha aggiudicato all'organizzazione un appalto per i servizi in questione a norma del presente articolo negli ultimi tre anni. In questi casi la durata massima del contratto non supera i tre anni.

Di questa possibilità dovranno tenere conto i decreti delegati.

Nelle more delle modifiche eventuali della normativa, il Comune di Pistoia, per i servizi sopra soglia ha finora espletato ed aggiudicato dal 2013 ad oggi 7 gare di appalto per un totale a base di gara di € 7.364.859,30 e per la gestione di:

- 1) servizi di accoglienza nell'ambito del Sistema di protezione rifugiati e richiedenti asilo (SPRAR)
- 2) servizi di accoglienza presso Albergo popolare e struttura di Piazza
- 3) fornitura di carte prepagate per l'acquisto di generi alimentari destinate a cittadini in situazione di disagio socio-economico
- 4) servizio di accoglienza, a bassa intensità assistenziale destinato a donne sole o con figli minorenni in situazione di disagio abitativo e di marginalità sociale presso l'immobile "Villino Desii", Via Desideri n. 4 Pistoia
- 5) servizio "Percorsi di inclusione sociale e lavorativa" a favore di soggetti svantaggiati, in condizioni di disagio e/o a rischio di emarginazione sociale del Comune di Pistoia
- 6) servizio di sostegno socio-educativo e servizio mensa nell'ambito del semiconvitto collocato presso l'ex Conservatorio delle Crocifissine
- 7) servizio di assistenza domiciliare, di assistenza scolastica e di educativa familiare

Inoltre sono stati pubblicati i seguenti avvisi pubblici per l'organizzazione di servizi sociali non strutturati in appalto, ma tramite la collaborazione di associazioni di volontariato e di promozione sociale:

- 1) Avviso per l'individuazione di associazioni di volontariato interessate a collaborare al progetto anziani "Socialmente" anni 2014-2015, importo disponibile per il rimborso spese: € 62.000,00
- 2) Avviso pubblico per la realizzazione di un accordo di collaborazione ai sensi dell'art. 119 del D. Lgs. 267/2000 per la ricerca di soggetti gestori dei soggiorni estivi per anziani e adulti disabili
- 3) Avviso pubblico per la ricerca di n° 2 appartamenti in locazione per l'inserimento di persone con disagio psichico (gara deserta)
- 4) Avviso pubblico per il trasporto disabili

Il criterio di aggiudicazione è sempre stato quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con

una formula che attribuisce alla qualità del progetto un valore preponderante (70%) contro un valore residuale del prezzo (30%). Ci siamo mossi, infatti, partendo dall'obiettivo di non escludere nessuno garantendo così il principio di parità di trattamento degli operatori economici, promuovendo tuttavia progetti che consentano di valorizzare l'apporto specifico che i soggetti del Terzo Settore sono in grado di assicurare in termini di valore aggiunto sociale per il miglior raggiungimento delle finalità di volta in volta indicate, tenendo conto non solo della forma giuridica ed organizzativa dei soggetti, ma anche delle concrete modalità in cui essi svolgono la propria attività, delle sinergie che sono in grado di creare sul territorio a vantaggio della collettività, dei servizi aggiuntivi che grazie a tali sinergie sono in grado di offrire a margine dell'appalto da aggiudicare.

Riteniamo forse non senza una certa presunzione che questo importante e rigoroso lavoro svolto abbia portato notevoli risparmi per il comune in termini economici, ma non solo. Non era questo infatti il nostro obiettivo quanto piuttosto quello di promuovere, attraverso la competitività che la procedura ad evidenza pubblica inevitabilmente scatena, una crescita in termini di qualità dell'offerta e del servizio reso, con tutte le positive ricadute sociali che si registrano sul territorio.

La normativa regionale in materia di accreditamento (Legge regionale 82/2009 e ss. mm.) prevede che:

- rispetto alle strutture il Comune rilascia l'accreditamento a seguito della presentazione della dichiarazione sostitutiva in ordine al possesso dell'autorizzazione al funzionamento e al possesso dei requisiti generali e specifici prevista dalla normativa.

Il Comune effettua i controlli sulle strutture accreditate avvalendosi della commissione multidisciplinare istituita gestita interamente dall'Azienda USL con metodo a campione entro 90 gg dall'accreditamento. Il mantenimento delle condizioni di cui sopra è effettuato sulla totalità delle strutture entro 1 anno dall'accreditamento e successivamente ogni 2 anni. Attualmente le strutture accreditate sul territorio comunale sono 18 e sono rivolte ad anziani, disabili, minori, donne.

- rispetto ai servizi, i soggetti pubblici e privati sono accreditati dal Comune (nel cui territorio hanno sede operativa) per l'erogazione dei servizi di assistenza domiciliare e degli altri servizi alla persona a seguito di presentazione di dichiarazione sostitutiva che attesta il possesso dei requisiti generali e specifici richiesti.

Il Comune con cadenza annuale controlla il mantenimento dei requisiti prescritti. Attualmente i servizi accreditati sul territorio comunale sono 28 e spaziano in servizi molto diversi e destinati a coprire bisogni di fasce diverse della popolazione: assistenza domiciliare, educativa familiare, assistenza scolastica, inclusione sociale, incontri protetti, trasporto sociale anziani e disabili, sostegno orientamento e accompagnamento a donne vittime di violenza intrafamiliare, integrazione e socializzazione soggetti senza fissa dimora e rom, telesorveglianza per SOS sociale, ausilio domiciliare leggero per infermi e anziani, socializzazione per adulti disabili, servizi per migranti, trasporto socio sanitario, supporto a domiciliarietà leggera per infermi e anziani, valorizzazione e sostegno all'intercultura, inserimento lavorativo, consulenza familiare psicopedagogica e giovani.

Per perseguire la finalità dell'unitarietà, trasparenza e semplificazione degli albi in cui i soggetti del Terzo Settore oggi si registrano, il ddl introduce il Registro Unico del Terzo Settore istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e suddiviso in specifiche sezioni.

Tale iscrizione 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;

- esercitano attività in regime di convenzione o di accreditamento con enti pubblici;
- intendono avvalersi di agevolazioni fiscali o di sostegno economico.

Vi è assoluta incertezza, al momento, su quale scelta verrà fatta rispetto alle sezioni e ai requisiti per l'iscrizione: sezioni tematiche o sezioni territoriali o entrambe le cose; requisiti differenziati a seconda delle sezioni tematiche, ma sicuramente requisiti che dovranno tenere insieme quelli attualmente previsti per l'iscrizione all'anagrafe delle Onlus o ai registri nazionali e regionali per le associazioni di volontariato o enti di promozione sociale, identificando un minimo comune denominatore per tutti gli enti del Terzo Settore. Quanto ai controlli nella versione iniziale del ddl era prevista la possibilità, in luogo dell'Agenzia per il Terzo Settore da più parti auspicata, di prevedere la costituzione di apposita struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nella modifica che ha subito alla Camera poi confermata al Senato anche questa possibilità è stata eliminata e nulla più si dice su chi eserciterà i controlli rispetto al possesso durevole nel tempo dei requisiti iniziali previsti per l'iscrizione nel Registro e necessari per accedere ai benefici di cui sopra.

È evidente che il disegno di legge vuole inquadrare in generale il Terzo Settore, un po' meno evidente è invece la posizione che intende perseguire in merito alla rilevanza da attribuire al principio di sussidiarietà nei rapporti tra pubblica amministrazione e terzo settore. Sarebbe importante che la riforma non si limitasse ad incidere sulle forme sociali, ma andasse a toccare soprattutto il rinnovamento dei rapporti tra istituzioni pubbliche (che per statuto, missione e rendimento sono non profit), le quali quando delegano le proprie finalità operative (non quelle costitutive perché significherebbe rinnegarle) a vantaggio di soggetti sociali non profit, accettano il rischio positivo di potenziare il rendimento sociale ed economico delle risorse a disposizione. Tuttavia, nel fare ciò l'ente pubblico deve anche accuratamente evitare il rischio di una mera delega in bianco, rischio di delegittimazione tanto più concreta nella crisi che investe da tempo ormai il rapporto di fiducia tra cittadino e pubblica amministrazione. Per scongiurare questo rischio negativo, massimizzando quello positivo, sarebbe importante a nostro avviso che la riforma cogliesse alcuni degli spunti che vengono dalle proposte avanzate dalla Fondazione Zancan nel volume della rivista non profit paper dedicato alla riforma del terzo settore appunto e da inquadrarsi nella più ampia ottica del welfare generativo.

Il welfare generativo, superando la semplice dimensione del rendimento economico e del welfare attuale che si limita a raccogliere e redistribuire risorse, diventa la strada efficace per recuperare valori solennemente sanciti dalla Costituzione, ma che rischiano di rimanere nel limbo delle buone intenzioni:

- il valore della solidarietà, che la Carta inserisce tra i «doveri inderogabili», da esercitare a vari livelli, politico, economico e sociale, e che impone a tutti di declinare in maniera inscindibile dalla rivendicazione dei legittimi diritti;
- il valore della «responsabilità» che invita i cittadini tutti a interrogarsi sul contributo che ciascuno, per la sua parte, può dare nella realizzazione del «bene comune»;
- il valore dell'uguaglianza che impone di riservare agli «ultimi della fila» «un'attenzione privilegiata», ai fini di consentire a tutti di essere riconosciuti nella loro dignità e ai poveri di essere percepiti come «risorsa» e non solo come «problema».

Inoltre, l'assetto istituzionale risultante dalla riforma del Titolo V della costituzione del 2001 complica ulteriormente il quadro, in quanto esiste un ampio spazio affidato alla competenza legislativa regionale che può fare la differenza e che può teoricamente, ma anche praticamente, portare ad un quadro perfettamente legittimo, seppure a nostro avviso un po' meno opportuno, in cui in alcune regioni i servizi alla persona sono gestiti tramite appalti o comunque procedure ad evidenza pubblica ed altre in cui ci

si basa totalmente su un regime di accreditamento/autorizzazione. Infine, ancora troppo poco si dice nel disegno di legge in merito alla problematica delle modalità e dei criteri e dei requisiti per gli affidamenti: si parla soltanto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione. Suonano come slogan vuoti di contenuti ed incapaci di comprendere la situazione per quello che realmente è, molto più complessa e nella quale non può essere considerato neutro inserire requisiti soggettivi, oggettivi, dimensionali, qualitativi atti ad incidere in modo significativo sul lato dell'offerta. Le proposte della Fondazione vanno dal riorientare le gare pubbliche dal massimo ribasso a modelli alternativi, attivando contratti di partenariato pubblico-privato, con modalità di gara anche al massimo rialzo non solo o non tanto del costo ma del rendimento, ribaltando completamente la logica attuale ed inserendo come oggetto del bando o elemento comunque da valorizzare nello stesso l'aumento, l'innovatività, il valore aggiunto reso possibile con i servizi da erogare. Che è poi quello che a livello embrionale ed a legislazione vigente abbiamo iniziato a fare nella nostra esperienza a livello comunale. Molto di più potrebbe essere fatto con un quadro normativo chiaro e preciso.

In questo processo di riforma l'auspicio è che il legislatore tenga conto della particolare stagione che sta vivendo la pubblica amministrazione e gli enti locali in particolare: una stagione fatta di tagli sempre più consistenti sia in termini di risorse finanziarie che di risorse umane, una stagione di forte grave e persistente crisi economica sociale morale con sovraesposizione dell'ente locale comunale nella trincea quotidiana della paura, della solitudine, della povertà, più in generale del disagio, dagli anziani fragili o non autosufficienti, alle famiglie sempre più culturalmente incapaci di affrontare la responsabilità genitoriale, dalla disabilità alle forme persistenti e a quelle nuove di dipendenza, dalle sfide che un afflusso costante di immigrati impone a fronte di una tenuta sempre meno forte del tessuto sociale. In questo quadro, andando nella direzione della costruzione di un nuovo welfare, è necessario da una parte rivedere sicuramente la normativa in materia del Terzo Settore ed anche ampliare le possibili sinergie tra questo e la pubblica amministrazione, dall'altro però, per non cadere nella deriva di uno stato debole, rafforzare il ruolo di regia pubblica da riservare, anche attraverso una normativa semplificata ma chiara e precisa nei suoi obiettivi, all'ente pubblico che possa decidere di delegare l'attuazione dei servizi alla cooperazione sociale o al volontariato o al mercato, ma che mantenga ben saldo nelle proprie mani le funzioni di programmazione, di regolazione e di controllo delle politiche sociali.

**Gli aspetti fiscali della riforma**  
**Prof. Adriano Propersi**  
**Università Cattolica del Sacro Cuore - Milano**

*Testo dell'intervento - non rivisto dall'Autore.*

La riforma proposta è organica per quanto riguarda agli aspetti fiscali, ma gli aspetti fiscali sono correlati agli aspetti civilistici, cioè a come sono organizzate e strutturate le associazioni e le Fondazioni, gli enti di Terzo Settore, le imprese sociali, le cooperative sociali. Dopo tanti anni in cui si è parlato di necessità di innovare il Codice Civile e la legislazione fiscale, abbiamo ora un progetto, un Disegno di Legge Delega che dovrebbe affrontare, in modo sistematico, la materia.

Il Disegno di Legge Delega affronta innanzitutto gli aspetti civilistici. Gli enti del Terzo Settore sono una galassia, sono tantissimi, sia per l'attività che viene svolta, sia per la forma e la natura giuridica. Prevalentemente sono associazioni e Fondazioni, disciplinati dal Libro Primo del Codice Civile che delinea aspetti minimi di questi Enti trattandosi di norme che risalgono al 1943. Non c'è stato un adeguamento alla crescita del terzo settore e alla crescita del Welfare. Quelle poche norme vanno integrate con alcune disposizioni, che sono previste in linea generale, ma che riguardano il funzionamento della governance degli Enti, e quindi il funzionamento dell'assemblea, nel caso delle associazioni, e le modalità di gestione delle Fondazioni, dell'amministrazione delle stesse, e le regole di rendicontazione. Basti pensare che non esiste, nel Codice Civile, l'obbligo di fare il bilancio ma solo nelle leggi speciali, che hanno seguito, praticamente dagli anni '90 in poi, l'evoluzione del terzo settore. Crisi degli Enti non profit che ci sono state in questi anni, sia per ragioni di "mercato" e di "finanza" (ma si pensi anche ad eventi come quelli legati allo scandalo c.d. di Mafia Capitale), l'attenzione agli enti da un punto di vista aziendale è cresciuta. Tutti i professionisti sanno che per le imprese societarie gli artt. 2446 e 2447 del Codice Civile prevedono una attenzione massima al patrimonio netto delle società, e qualora si verificano delle perdite, l'obbligo per gli amministratori di intervenire e rimediare alla crisi che si potrebbe prospettare. Negli enti no profit questo non c'è. Abbiamo assistito ed assistiamo, purtroppo frequentemente, a molti casi clamorosi di enti, che arrivano al fallimento e, comunque, alla liquidazione, alla chiusura, alla crisi. Un aspetto importante certamente è la tutela del patrimonio e le disposizioni a presidio del patrimonio netto.

Non sono norme fiscali ma norme civilistiche fondamentali, a mio avviso, perché l'Ente poi funzioni bene.

Sul tema della governance non c'è nulla nella normativa codicistica. Se, tuttavia, si considera che per le associazioni il riferimento normativo, per analogia, è alle modalità di gestione delle società, di persone o di capitali, emerge l'assoluta rilevanza del tema. Si fa riferimento, infatti, alla norme sulla formazione del Consiglio di Amministrazione, di eventuali comitati, al funzionamento delle Assemblee. Nel caso invece delle fondazioni non esiste una regola precisa sulla dinamica gestionale di governo di questi enti. Abbiamo, nella casistica, statuti che hanno una varietà di previsioni che, in taluni casi, preludono ad una inevitabile crisi. Molti enti hanno, ad esempio, amministratori nominati a vita, o amministratori nominati dal Sindaco, dal Vescovo, dal Parroco o da altri soggetti per i quali, magari, nel tempo, non c'è più la "funzionalità", rischiando di arrivare alla crisi, o alla impossibilità di governo. Regole sul governo degli enti fondazionali sarebbero necessarie.



Le regole di funzionamento sono necessarie anche ai fini fiscali e della tutela dei terzi, soprattutto ai terzi che finanziano (soggetti bancari o meno), o che forniscono beni e servizi agli Enti no profit.

Collegato a questo aspetto c'è la tematica molto importante nella riforma dei Registri del Terzo Settore. Occorre che i terzi abbiano conoscenza, come avviene per il Registro delle imprese per le società, di chi governa, di chi ha i poteri, di come funziona la governance dell'Ente, di quali sono i bilanci, di qual è la forma giuridica e la responsabilità di funzionamento degli organi dell'Ente. Per ora, tutto questo non esiste o perlomeno le prefetture, laddove sono iscritte le persone giuridiche di rilievo nazionale, o le regioni, laddove sono iscritte le associazioni e le fondazioni di ambito regionale, tengono linee di comportamento diverse. D'altra parte, la previsione codicistica era nata nel 1943, in epoca fascista, con la preoccupazione di sapere che un Ente avesse una sua identità precisa e potesse essere controllato. La finalità del riconoscimento della personalità giuridica è cambiata, nel corso del tempo. Oggi, si può affermare che è principalmente quella di rappresentare verso i terzi l'Ente e di dare conto della affidabilità che può avere nel rispetto di terzi.

L'idea di un Registro è una tematica controversa, perché in Italia abbiamo decine di Registri di volontariato regionali, provinciali, ONG, cooperative sociali. Abbiamo una casistica diffusa, ma non esiste un Registro del Terzo Settore. Quindi l'idea di arrivare ad un Registro unitario, dove ci sono le informazioni basilari, è opportuna. Fra le informazioni rilevanti, a mio avviso, deve esserci: chi sono i soci fondatori, gli amministratori, chi sono coloro che hanno i poteri di firma e di rappresentare l'Ente e qual è il patrimonio attraverso il bilancio e la conoscenza dei dati di bilancio.

E' importante che ci sia una previsione di riforma del Codice Civile che porti a dare questa rappresentazione. Vi è la tematica forte - cui volevo solo accennare - della divisione fra i soggetti riconosciuti e quelli non riconosciuti. Le Fondazioni, tendenzialmente, devono essere riconosciute (non sono riconosciute solo nella fase di iscrizione: fino all'iscrizione sono non riconosciute, ma quando perviene l'iscrizione al registro prefettizio o regionale, ex tunc viene a nascere il soggetto giuridico). Le associazioni, nella maggior parte, sono associazioni non riconosciute. Pensiamo - questo è il punto vero - che sindacati, associazioni confindustriali, partiti politici sono associazioni non riconosciute: i più "potenti" soggetti del Terzo Settore italiani sono associazioni non riconosciute.

La modifica del Libro Primo del Codice Civile tocca anche quei soggetti. Occorre creare un sistema nel quale le agevolazioni fiscali siano legate all'iscrizione a questo Registro del Terzo Settore, che dovrebbe essere istituito che, però, sembra essere previsto solo per gli Enti che sono riconosciuti, o hanno dei finanziamenti pubblici, e quindi non è esteso a tutti i soggetti.

Il Terzo Settore è molto ampio. Numericamente, parliamo di centinaia di migliaia di soggetti, piccoli, soprattutto, ma anche medio e grandi. E' difficile pensare che possa esserci un soggetto com'era l'Agenzia per il Terzo Settore. Ho avuto la fortuna di essere membro negli ultimi cinque anni dell'agenzia, con grande soddisfazione. In quelle condizioni, era impossibile controllare il Terzo Settore. Ci avvalevamo della Guardia di Finanza, ma non potevamo andare a colpire tutte le possibili situazioni patologiche in modo capillare.

Dobbiamo prendere in considerazione anche un altro aspetto, il controllo aziendale "interno". E' un punto della riforma civilistica che dovrebbe prevedere i revisori sociali, revisori all'interno degli enti di Terzo Settore. Per i piccoli enti, mi rendo conto che possa essere difficile e costoso e che vada organizzato. Potrebbe essere svolto, per delega, da enti di secondo livello, tipo CSV, in modo che ci sia un controllo capillare da parte di professionisti indipendenti, eticamente motivati, per portare avanti il controllo di questi enti. Tutto questo perché? Ho sempre sostenuto e pensato che la moneta cattiva scaccia quella buona: negli Enti, i "furfanti" che ci sono, ci sono sempre stati e, tendenzialmente, rischiamo che ci siano ancora, fanno del gran male agli enti buoni.

Ad oggi, il Governo esclude di istituire un'agenzia perché sarebbe troppo complessa e costosa.

E' probabilmente vero il fatto che non potrebbe fare un controllo tipo quello della CONSOB per le società quotate. Potrebbe essere un sostegno di consulenza, per redigere documenti e linee guida da seguire per i bilanci sociali, per la raccolta fondi, ma non Ente di controllo.

E' quindi necessario che si attui un controllo aziendale interno agli Enti no profit. Tanto "volontariato" dei Dottori Commercialisti e dei Ragionieri è oggi assicurato, ma non basta: poiché se un soggetto è pagato, è anche indipendente. Questa mi sembra che sia una idea da sviluppare.

Nel testo, attualmente al Senato, è previsto che fra gli enti di secondo livello e i centri di servizio del volontariato possano svolgere la revisione/certificazione di Enti minori, e questa potrebbe essere una strada che consentirebbe, sul modello cooperativo (che, in certi casi, non ha funzionato: ma anche qui è un po' "italica" la questione). Gli Enti virtuosi dovrebbero essere favorevoli ad aprire le porte anche ai controlli ed a garantire la continuità e la crescita dell'ente. Ecco perché dicevo, in partenza, che la questione fiscale va inquadrata in modo sistematico: prima parliamo dei soggetti, successivamente parliamo dell'aspetto fiscale.

Veniamo, quindi, ad alcune considerazioni legate ad una normativa, Testo Unico delle Imposte Dirette, che si è stratificata negli anni, dal 1973 in avanti, ed ha creato dei "mostri", poiché l'ente non commerciale, da un punto di vista fiscale, è una complicazione pazzesca. Esiste un problema di fondo, ed è un dato oggettivo: l'ente non commerciale svolge attività istituzionali, non commerciali e anche delle attività commerciali. 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, camuffati, da non profit 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, ecc. Una serie di migliaia di risoluzioni ministeriali si sono occupati di definire cosa sia profit e cosa non profit. 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 bella che c'è, della riforma, è la previsione di semplificare la normativa. Come semplificarla, da un punto di vista fiscale? La legge 398 del 1991 per le associazioni sportive dilettantistiche prevedeva la forfetizzazione dell'imposta, la semplificazione delle dichiarazioni fiscali, dell'IRE da versare e dell'IVA forfetizzata. La norma, però, riguarda solo le associazioni e non riguarda tutte le attività. Nell'ambito delle attività dell'Agenzia del Terzo settore, d'intesa col Ministero dell'Economia, fu promossa una verifica del gettito della legge n. 398 del 1991.

Il Ministero ha verificato che il gettito non è indifferente: in linea generale, è molto meglio forfetizzare, semplificare gli adempimenti, soprattutto da parte dei soggetti piccoli, molto localizzati.

E' un modello utile. Per chi? Qui viene il secondo aspetto che prevede la normativa.

Il Governo, in sede di decreti legislativi, deve identificare con precisione i settori da agevolare, come già previsto per le imprese sociali, per le quali sono stati individuati i settori di riferimento. Rimane da considerare anche la disciplina attualmente prevista per le Onlus. Il decreto legislativo n. 460 del 1997 identifica alcuni settori specifici (ad es., assistenza disabili, tossicodipendenti, ambiente, ricerca universitaria, ecc.). E' opportuno uno sforzo che identifichi meglio i settori che possono rientrare nella normativa Onlus e la definizione normativa di "attività istituzionale". Anche in questo settore si tratterebbe di semplificare e di identificare bene le attività istituzionali, tutelate come Onlus, distinte dalle

attività connesse.

Infine, il tema delle “imprese sociali”. E’ uno strumento che potrebbe dare sviluppo a tantissime iniziative ed all’occupazione giovanile, al miglioramento della vita sociale, del Welfare.

L’intento del legislatore del decreto legislativo n. 155 del 2006 non è riuscito, soprattutto perché non ci sono le agevolazioni fiscali: si potrebbe definire una “cornice normativa” senza agevolazioni.

Anche qui vanno identificati con precisione i settori che il nostro Paese vuole agevolare, ed agevolarli anche fiscalmente, nel (difficile) rispetto dei principi concorrenziali dell’Unione europea. Tuttavia, individuare i settori legati al Welfare, che possono creare sviluppo e occupazione, e dare degli incentivi (ad es., in termini di costi del lavoro, oppure in termini di non distribuzione di dividendi e accantonamento degli utili in esenzione di imposta, per lo sviluppo, alla stregua dei consorzi fra piccole e medie imprese) costituirebbe una novità molto positiva.

L’impresa sociale non deve essere pensato come “modellino” in concorrenza con le imprese, dove il portatore di capitale rischia il fallimento. Devono essere individuati beni protetti, oggetto dell’attività di impresa, e limitati i settori agevolati. Tutti questi soggetti devono avere, naturalmente, un regime di trasparenza, ispirata ad una rendicontazione chiara e semplice perché si fa un’attività di interesse collettivo. Tutte le imprese private svolgono un’attività sociale, però i loro rendiconti interessano degli stakeholder limitati: azionisti, fornitori, banche, dipendenti. Gli enti no profit, invece, hanno degli stakeholder diffusi: dipendenti, finanziatori, la collettività entro la quale svolgono la propria attività. I bilanci devono essere orientati a informare in modo semplice questi portatori di interessi. La rendicontazione sociale e la valutazione dell’impatto sociale è attualmente oggetto di molti studi, magari tradotti da testi anglosassoni, molto complessi sotto il profilo metodologico.

In fondo, basterebbe richiamare quello che facevano gli Enti morali dell’Ottocento che col “rendiconto morale” davano i numeri dell’attività e descrivevano l’attività sociale svolta, indicando i problemi aperti, indicando le necessità, le difficoltà, in modo anche numerico, con dei parametri ed indicatori di risultato.

In definitiva, gli enti del Terzo Settore, nell’ambito di questa riforma, vedono modificata la loro struttura, hanno una necessità di revisione e semplificazione della normativa fiscale, ed hanno una necessità di rendere conto ai terzi dell’attività che fanno, rendicontando la qualità dell’attività, aprendosi così alla possibilità di ricorrere anche ai “capitali benevoli” che possono esserci e sviluppare meglio la loro attività. Questo mi sembra il quadro che, se la riforma va avanti rapidamente, dovrebbe favorire lo sviluppo del Terzo Settore che tutti auspichiamo.

## **“Spigolature” fiscali a proposito della riforma del Terzo settore**

**Rag. Paolo Becattini**  
**ODCEC - Pistoia**

Il mio intervento nell’ambito della riforma del Terzo settore riguarda le “spigolature” fiscali che spesso di trasformano in “spigoli” contro cui sbattiamo affrontando il testo della riforma e nella pratica professionale quotidiana. Come vedremo, le due categorie spesso si incrociano affrontando gli argomenti dal punto di vista pratico e provando a dargli una lettura sotto la lente del testo della riforma.

Il disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati enuncia numerosi principi, molto belli, ma alla cui lettura ci si chiede se saranno tutti realizzabili ma soprattutto come lo saranno.

Il punto di partenza è che quando, nella pratica professionale, ci viene richiesto di inquadrare una nuova realtà del terzo settore, impieghiamo ore a cercare di interpretare le diverse norme che si intersecano fra loro, spesso in maniera non omogenea, per cercare di capire quale sia il percorso logico-giuridico da seguire per inquadrare dal punto di vista fiscale il problema del momento o, per essere più chiari, tracciare il percorso di slalom fra le varie norme e le diverse imposte al fine di raggiungere il traguardo di non sacrificare, fiscalmente parlando, realtà che appaiono meritevoli di godere di benefici fiscali.

La pratica ci insegna che più le realtà sono piccole e più gli aspetti fiscali assumono connotati tra il tragico ed il grottesco.

Banalissimi esempi incontrati “spigolando” qua e là:

Spigolo uno - associazione culturale che svolge corsi di “acculturamento” verso gli associati facendo pagare un piccolo corrispettivo a copertura dei costi: è attività commerciale soggetta ad IVA e ad Imposte dirette? La risposta è no, come ci dicono l’art. 148, co. 3 del TUIR e l’art. 4, co. 4 dell’IVA. Poi quando andiamo a leggere le note ed i commenti e vediamo che l’attività di fornire un servizio nei confronti degli associati, per non essere considerata una attività commerciale, oltre ad essere prevista dallo statuto, non deve rientrare negli art. 2135 (attività agricole) e 2195 c.c. (attività commerciali o industriali) - fino a qui è semplice - ma pur avendo tutte queste caratteristiche se l’attività svolta è organizzata in “forma di impresa”, cioè con l’utilizzo di capitali e lavoratori, allora “magicamente” diventa attività commerciale soggetta ad IVA mentre ai fini delle imposte dirette l’art. 148 del Tuir ci mette in salvo.

Lo spigolo nel quale andiamo a sbattere, è che non esiste nessun tipo di attività che non richieda un minimo di capitale o di impiego di forze umane.

Se ci confrontiamo con il disegno di legge, l’art. 3 co. 1, lett. d) della riforma, fra i principi generali, enuncia:

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.

Quindi cosa accade che questi enti sono enti non commerciali per il fisco ma imprese per il diritto civile? Mi sapete dire che tipo di semplificazione è questa? Noi da questa riforma ci aspettiamo una semplificazione, ma una semplificazione che sia chiara, che renda facile a tutti, non solo agli “azzec-cagarbugli”, inquadrare le diverse situazioni per renderle facile da percorrere.

Spigolo 2 – GAS- Gruppi di Acquisto Solidale, più persone decidono di acquistare dei prodotti alimentari o simili per il proprio uso personale e familiare, magari a km zero come si usa oggi, si rivolgono direttamente ai produttori, fanno un unico acquisto, un unico trasporto e dividono fra loro le spese a seconda delle quantità da ciascuno ordinate. Fino a qui è un fine assolutamente meritevole.

Poi il produttore consegna la merce ad un unico soggetto indicato per comodità dal GAS, il soggetto provvede al pagamento e provvede, inoltre alla distribuzione dei prodotti acquistati ad ogni partecipante al GAS facendosi rimborsare il prezzo di merce e spese accessorie al centesimo di euro.

Presupponiamo che questo gruppo di acquisto voglia darsi delle regole, cioè codificare ed impegnarsi a rispettare delle regole e dei principi di comportamento. Niente di più facile, il gruppo di persone si costituisce in una associazione, magari trova anche una sede, paga una utenza elettrica etc. etc., insomma, detto molto semplicemente si organizzano.

Questa organizzazione che ha per fine poter usufruire di prodotti di alta qualità, a km zero o quasi, saltando la catena degli intermediari e quindi risparmiando sul prezzo di acquisto, accomunando più nuclei familiari in questa cosa che così non fanno solo acquisti collettivi ma trovano un luogo dove scambiare esperienze e fare “comunità” non vi sembra che sia meritevole di benefici fiscali e cheri-specchi i diritti garantiti dagli artt. 2, 3 e 18 della Carta Costituzionale?

Vi assicuro che mi è giunta voce da parte di qualche collega che di fronte a questa cosa ha agitato il “fantasma” del commercio consigliando di fare tutto di nascosto che non si può mai sapere come la pensa l’Agenzia delle Entrate.

A mio parere non è così che deve funzionare: la riforma dovrebbe essere l’occasione per “mettere a pulito” tante situazioni oggi “opache” ma che sono meritevoli della benevola attenzione da parte del legislatore per il fine che perseguono.

Spigolo 3 – associazione di volontariato che gestisce spazi di aggregazione fra adolescenti “problematici” che fra le altre attività gestisce anche un piccolo laboratorio artigianale dove i ragazzi riescono a capire che il loro impegno può essere utile e in concreto toccano con mano ciò che viene fatto col loro lavoro.

Dal punto di vista fiscale, è sicuramente un’attività di servizi fatta a favore di non soci e pertanto soggetta sia ad Iva che ad imposte dirette.

Ma secondo voi è più importante andare a tassare i 5 euro che ogni tanto i beneficiari dei servizi prodotti dai ragazzi elargiscono o capire che la cosa importante è il fine ultimo, ovvero è instaurare una idea diversa di impegno e aggregazione “sana” nella testa di questi adolescenti che spesso definire problematici è un eufemismo? La cosa su cui appuntare l’attenzione è il fine che viene perseguito, non tanto il modo in cui lo si raggiunge. Se il fine è meritevole io legislatore lo devo agevolare. La riforma dovrebbe essere l’occasione rispondere anche a queste esigenze. Serve un cambio di mentalità, è il fine che conta non i mezzi.

Spigolo n. (...) - vogliamo parlare delle attività connesse delle ONLUS? Quelle attività che permettono di “campare” e portare avanti il fine solidaristico e che spesso zoppicano, purtroppo, dal punto

di vista economico-finanziario. Attività connesse che non devono essere prevalenti rispetto all’attività principale della Onlus.

Problema: come la misuro questa prevalenza?

Spesso il criterio economico non risulta adatto, perché l’attività principale delle Onlus può non avere criteri di misura finanziari.

Utilizzo lo strumento del bilancio sociale? Certo, è un metodo, ma se la mia realtà è piccola, mi mancheranno sicuramente i mezzi per pagare i consulenti che lo devono redigere ... Non se ne esce da questa “trappola”. Insomma, diciamocelo: il non profit nella stragrande maggioranza dei casi non è (e non dovrebbe essere) un’attività con cui ci si “ingrassa”, ma non dovrebbe nemmeno essere una causa di morte per inedia. Allora ben venga una definizione più chiara delle attività connesse, quelle che ci permettono di portare avanti il nostro fine solidaristico. Rendiamole facili da individuare, da circoscrivere e, in tal modo, da controllare per evitare usi ed abusi.

Ma lo sappiamo, nel torbido si pesca meglio.

Allora dalla riforma ci aspettiamo delle risposte anche a questo problema.

Come vi dicevo, l’esperienza professionale ci insegna che tutto questo assume caratteri tra il grottesco e il tragico soprattutto nelle piccole realtà, che costituiscono la stragrande maggioranza del mondo non profit.

Chi entra in questo mondo fatto di tempo rubato a famiglia e lavoro, volontà di unire le forze per un fine idealistico, entusiasmo, valori morali e tantissime altre cose, oltre ad avere il problema di pagare la bolletta della luce della sede, rischia l’osso del collo perchè il nostro fisco (e prima di lui il nostro legislatore) ragiona con “l’accetta”. Non si guarda il fine che si vuole raggiungere ma si demonizzano i mezzi con cui si raggiunge il fine. Allora questa riforma dovrebbe essere (anche) l’occasione per “togliere la paura” a chi ha deciso di impegnarsi a favore di finalità solidaristiche e di utilità sociale ma senza per questo dover vivere nel terrore di incorrere nei rigori delle regole fiscali. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di estendere una sorta di forfettizzazione in stile legge n. 398 del 1991 a tutta una platea di soggetti minori del terzo settore indipendentemente dal tipo di attività esercitata, ci ha relazionato il Prof. Propersi che questo tipo di tassazione ha un gettito altissimo a costi ridotti: perchè non introdurlo allora?

A mio giudizio, è proprio questa l’occasione da non perdere che ci offre questa riforma. Il testo del disegno di legge, all’art. 9 del disegno di legge afferma, fra i principi e criteri direttivi, « a) 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 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». E’ scritto tutto qui: ti definisco ai fini fiscali come ente non commerciale, riconoscendo le finalità di interesse generale che persegui ed accordandoti un regime fiscale di vantaggio ma, al tempo stesso, prevenendo e perseguendo gli abusi di questo strumento e la distribuzione di utili anche in forma indiretta.

Tutti questi principi li aspettiamo alla verifica dei decreti attuativi.

A mio avviso, tutto questo sarà possibile codificando poche regole, semplici da seguire e da applicare, che non si prestino alle interpretazioni “creative” così care a noi commercialisti, aggiungo che se sono semplici da seguire ed applicare, risulteranno talmente semplici da controllare da scoraggiare un uso distorto ed un abuso delle finalità di interesse generale e solidaristiche che invece si vuole incoraggiare.

Permettetemi, infine, un richiamo alla coscienza di noi professionisti ed alla nostra deontologia.

A volte bisogna imparare a dire di no, questa cosa non si può fare. Spesso ci viene chiesto di mascherare un'attività commerciale sotto la veste di una attività non commerciale. Questa cosa non si può e non si deve fare. Occorre ritrovare il valore della testimonianza. Testimonianza di valori meritevoli della nostra cura ed attenzione professionale; testimonianza che la nostra "sapienza" non deve andare sprecata, ma impiegata nel portare avanti valori meritevoli di attenzione e riconoscimento da parte della società e da parte del legislatore. Se c'è un'attività che è meritevole per i fini che persegue, per come viene svolta, per il risultato che raggiunge, noi professionisti dobbiamo metterci in gioco ed utilizzare ogni mezzo a nostra disposizione per affermare che quella attività è meritevole dei benefici fiscali. Ma finché non cambieremo mentalità, questo risultato non lo otterremo.

Questa è la riforma che vorremmo: una riforma che vada incontro alla gente ed alle persone che decidono di impegnarsi su questi temi, una riforma che riscriva, armonizzi, semplifichi, valorizzi il terzo settore e ciò che rappresenta inteso come alta espressione dell'animo umano, perché il terzo settore non è, e non può diventare, "materia" da imprenditori ma deve rimanere terreno fertile per uomini e donne di buona volontà.

**Spunti conclusivi: la riforma che vorremmo.**  
**Prof. Gregorio Arena**  
**Università di Trento - Presidente LABSUS**

Il disegno di legge delega sulla riforma del Terzo Settore deve ancora completare il suo iter parlamentare, ma una cosa è già chiara. Quando la riforma sarà approvata, essa rappresenterà quella legge attuativa del principio costituzionale di sussidiarietà che finora mancava per completare il sistema delle fonti in questa materia. Dal 2001 al 2014 il principio di sussidiarietà è stato presente nel nostro ordinamento unicamente attraverso l'art. 118, ultimo comma della Costituzione. Da quel momento e fino all'anno scorso il principio di sussidiarietà è stato inconsapevolmente applicato da migliaia di cittadini, ma è stato invece ignorato sul piano istituzionale, perché la carenza di fonti normative diverse dalla Costituzione ne rendeva assai difficile l'applicazione da parte delle amministrazioni pubbliche, in particolare di quelle locali. Finalmente una legge sulla sussidiarietà Labsus ha cercato di supplire a questa carenza redigendo insieme con il comune di Bologna il Regolamento sull'amministrazione condivisa, che dal febbraio 2014 ad oggi è stato adottato da 40 comuni, mentre altri 70 lo stanno adottando. Ma, per quanto un regolamento comunale possa essere un ottimo strumento sul piano operativo, una legge ovviamente è un'altra cosa, tanto più una legge che ambisce a disciplinare un intero, importantissimo settore della nostra società come quella sul Terzo Settore ora in discussione. E gli effetti dal punto di vista dell'attuazione del principio di sussidiarietà saranno ancora più significativi quando saranno emanati i decreti delegati.

La riforma del Terzo Settore può dunque essere letta anche come uno dei modi con cui lo Stato "favorisce", come dispone l'art. 118, ultimo comma, le "autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale", creando quegli strumenti legislativi che finora sono mancati. Ciò non soltanto faciliterà l'applicazione del Regolamento sull'amministrazione condivisa, che da un certo momento in poi potrà fare riferimento sia alla Costituzione, sia ad una o più leggi, ma produrrà alcune conseguenze importanti dal punto di vista della individuazione dei soggetti che compongono il mondo del Terzo Settore.

Le discussioni che a volte si ascoltano nei convegni su quali siano i criteri per individuare i soggetti che fanno parte del Terzo Settore e quelli che ne sono fuori ricordano molto le discussioni fra i giuristi del secolo scorso sui criteri per individuare gli enti pubblici. Comunque, per quanto criteri si potessero affastellare, qualche ente rimaneva sempre fuori. La verità è che il mondo del Terzo Settore (così come a suo tempo quello degli enti pubblici) è una galassia così variegata, così frastagliata, così complicata da rendere molto difficile creare una griglia di criteri distintivi capace di contenere al suo interno tutti i soggetti del Terzo Settore italiano. Ma adesso il legislatore nel disegno di legge offre una definizione del Terzo Settore che fa perno su un criterio cruciale, il perseguimento dell'interesse generale:

“Per Terzo Settore 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” (art. 1, comma 1°).

Il Terzo Settore è un “complesso” di “enti”. Ente vuol dire letteralmente “ciò che è”, quindi il Terzo Settore è un complesso di entità, di soggetti che hanno tre caratteristiche fondamentali: sono soggetti privati, perseguono finalità civiche e solidaristiche e lo fanno senza scopo di lucro.

Le tre caratteristiche sono tutte e tre essenziali e l'una rinvia all'altra, per cui se ne manca anche soltanto una l'ente non appartiene al Terzo Settore. Innanzitutto, la precisazione che i soggetti del Terzo Settore sono privati è importante perché le finalità che essi perseguono sono più simili agli obiettivi assegnati dalle leggi alle pubbliche amministrazioni che non a quello che perseguono i soggetti privati che operano sul mercato, cioè il profitto nell'ambito di un sistema fondato sulla concorrenza. Detto in altri termini, gli enti del Terzo Settore sono soggetti privati particolari, che operano per finalità molto diverse da quelle degli altri soggetti privati, cioè per “finalità civiche e solidaristiche”.

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, finalità civiche, fa riferimento a ciò che è proprio del buon cittadino.

Si parla infatti di senso civico, di civismo, di educazione civica, di benemeritenze civiche 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 dell'endiadi, finalità solidaristiche, è fondamentale per integrare e completare il primo termine dal punto di vista dell'appartenenza al Terzo Settore, perché 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 appunto la solidarietà verso i membri della comunità in condizioni di difficoltà.

Gli enti che compongono il Terzo Settore sono dunque soggetti privati dotati di senso civico e di spirito di solidarietà, due caratteristiche entrambe non egoistiche. Tant'è vero (e questa è la terza caratteristica fondamentale che secondo il legislatore identifica il Terzo Settore) che questi soggetti privati agiscono senza scopo di lucro. Si può quindi dire che il Terzo Settore è un complesso di soggetti privati costituiti in maniera specifica per perseguire senza scopo di lucro finalità civiche e solidaristiche che, in quanto non egoistiche, sono di interesse generale. Detto in altri termini, il Terzo Settore è composto da soggetti privati che, a differenza degli altri soggetti privati, perseguono l'interesse generale, non il proprio interesse, inteso come interesse sia delle associazioni del Terzo Settore sia delle persone che ne fanno a vario titolo parte. Non sempre purtroppo questo è vero, perché per una legge “naturale” delle organizzazioni qualunque struttura, grande o piccola, prima o poi tende a diventare autoreferenziale, cioè a dare la priorità agli interessi di chi opera al suo interno rispetto a quelli di coloro i cui interessi l'organizzazione dovrebbe tutelare. Vale per i ministeri come per gli ordini religiosi, ma vale anche per le organizzazioni del Terzo Settore.

L'ancoraggio all'interesse generale diventa quindi ancora più importante per evitare che i soggetti del Terzo Settore perdano di vista il motivo per cui esistono. E infatti forse non a caso il legislatore ribadisce questo ancoraggio nella seconda parte della definizione, dove afferma che

tali soggetti “... 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”. Dire che i soggetti del Terzo Settore attuano il principio di sussidiarietà promuovendo e realizzando attività di interesse generale è come dire che questi soggetti sono cittadini attivi che applicano l'art. 118 ultimo comma della Costituzione. 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 dicendo che attuare la sussidiarietà mediante attività di interesse generale è la missione dei soggetti che compongono il Terzo Settore.

Questa conclusione porta a due conseguenze rilevanti. In primo luogo, il possibile passaggio della società italiana dalla tradizionale bipolarità Stato-mercato (interesse pubblico-interesse privato) ad un assetto tripolare, in cui oltre ai soggetti portatori di interessi pubblici e di interessi privati entrano in gioco anche i soggetti portatori dell'interesse generale, cioè, nella nostra interpretazione dell'art. 1 della riforma, i soggetti che compongono il Terzo Settore. La seconda conseguenza riguarda le attività di cura condivisa dei beni comuni, attualmente disciplinate solo dal Regolamento che Labsus sta promuovendo da mesi. Se la missione dei soggetti che compongono il 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.

Per rafforzare tale legittimazione sarebbe però necessario integrare l'art. 5, comma 1° del disegno di legge delega, riguardante le attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso, con un riferimento esplicito alle attività di cura dei beni comuni. Questo articolo contiene infatti un elenco dettagliato di principi e criteri direttivi per il riordino e la revisione organica della disciplina vigente sul Terzo Settore. Fra questi, sarebbe opportuno introdurre un ulteriore principio che preveda la promozione nell'ambito del Terzo Settore delle attività di cura condivisa dei beni comuni materiali e immateriali, in quanto beni delle comunità locali di cui esse possono godere ma di cui sono responsabili nei confronti del resto dell'umanità, presente e futura.



**ORDINE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI  
E DEGLI ESPERTI CONTABILI DI PISTOIA**

Dalla collaborazione fra istituzioni ed enti non-profit è nata l'idea di approfondire i contenuti del disegno di legge di iniziativa governativa di riforma del Terzo settore attraverso un convegno che si è tenuto a Pistoia il 15 maggio 2015.

Non semplicemente l'occasione per "studiare" il testo della proposta attualmente all'esame del Senato, bensì un momento per avanzare proposte ed idee in grado di liberare risorse, a partire dalle esperienze concrete del territorio pistoiese.