



Forum Terzo Settore

Il DDL di riforma del terzo settore: alcuni punti centrali 1 ottobre 2015

Con la presentazione degli emendamenti al Senato dei giorni scorso, preceduti dalla complessa relazione del Relatore Lepri, il percorso di riforma del Terzo Settore fa un ulteriore passo avanti.

In questa sede, senza entrare, per ora, nella puntuale disamina degli emendamenti, **desideriamo rimarcare alcuni punti centrali** che, a nostro avviso, possono e debbono orientare il percorso di riforma, individuando alcuni criteri distintivi che aiutino a meglio definire in positivo il settore, salvaguardandone finalità e missione.

1. Partecipazione e Responsabilità

il Terzo Settore è - come ben colto dalle Linee Guida proposte dal Governo - **innanzitutto luogo della “libera iniziativa dei cittadini associati per perseguire il bene comune”** (Terzo Settore “promozionale” o “capacitante”).

Gli enti di terzo settore sono i luoghi dove esercitare la “**libera, autonoma e volontaria partecipazione dei cittadini attivi alla assunzione di responsabilità**” quale paradigma per la costruire di un rinnovato impegno sociale e un nuovo rapporto con e tra le Istituzioni, riconoscendo il terzo settore quale soggetto educante al bene comune.

2. Finalità

L’impegno dei cittadini attivi è rivolto, in primis, alla costruzione di **fiducia e coesione sociale** perseguendo **finalità civiche e solidaristiche**, rivolgendosi quindi alle marginalità sociali, alla riduzione delle diseguaglianze, a promuovere la cultura per tutti, a favorire la sostenibilità ambientale, a proteggere e valorizzare i beni comuni. **Sono in primis le finalità a definire il Terzo Settore e non solo le attività.**

3. Separare il grano dal loglio: perimetrare il terzo settore

La definizione del Terzo Settore di cui all’attuale articolo 1 comma 1, se da un lato declina “per cosa” vengono costituiti tali enti, cioè

1. senza scopo di lucro
2. perseguire finalità civiche e solidaristiche
3. svolgendo attività d’interesse generale
4. anche producendo beni e servizi di utilità sociale o forme di mutualità

dall’altro nulla dice “da chi e con quali modalità” vengono costituiti.

Tali “colonne” hanno necessità di stabile fundamenta, a nostro avviso individuabile nella partecipazione dei cittadini che, in modo libero ed autonomo, si assumono una responsabilità e creano organizzazioni, dedicando il loro tempo e/o risorse economiche per dedicarsi agli altri e/o ai beni comuni. La partecipazione dei cittadini attivi è la molla che porta a costituire gli enti di terzo settore. Sugeriamo pertanto che il concetto di partecipazione sia ricompreso nella definizione.

In sintesi, la partecipazione è, da un lato, ex ante, il prerequisito necessario alla costituzione e vita di ogni ente di terzo settore e fa specie che non sia citato nella attuale definizione di Terzo Settore. Ma è anche, ex post, il vero ed effettivo “prodotto” del terzo settore. Evidentemente, la partecipazione non necessariamente deve confluire in un rapporto associativo, sia perché non tutte le forme giuridiche lo permettono (ad esempio, le fondazioni), sia perché esistono coinvolgimenti per loro natura temporanei (ad esempio, partecipazione a giornate di sensibilizzazione o raccolte fondi).

4. Volontariato e promozione sociale

A. **VALORIZZAZIONE E PROMOZIONE.** Il Terzo Settore è un patrimonio del Paese: un tesoro di capitale sociale, di fiducia, indispensabile per la coesione sociale. Nel mettere mano alla Riforma, la prima domanda da porsi deve essere: se oggi sono oltre 4,7 milioni i cittadini attivi volontari che si prendono cura degli altri e/o dei beni comuni, come rivedere le norme affinché tra 5-10 anni tali cittadini aumentino, e con essi venga incrementato il capitale sociale e la fiducia (e di conseguenza anche le attività economiche e le ricadute occupazionali) dell'Italia ? Occorre quindi trovare le adeguate forme per sostenere e favorire il volontariato, svolto sotto qualsiasi forma giuridica o legge speciale (poiché non ci sono volontari di serie A e di serie B) anche con forme di autofinanziamento svolte con modalità trasparente.

E'indispensabile anche evitare abusi che mascherino forme di remunerazione, e quindi lavoro sommerso e concorrenza sleale, ma al contempo è necessario disciplinare il tema degli eventuali rimborsi dei volontari in modo trasparente, prevedendo una semplificazione delle attività di rendicontazione delle spese privilegiando il fine sociale e senza scopo di lucro dell'azione svolta.

B. **RICONOSCERE E FAVORIRE LE AGGREGAZIONI DI RETE.** Solo così tante realtà diffuse possono costruire una propria autonoma e indipendente capacità di rappresentanza. Va anche quindi prevista la possibilità, per tutti gli enti di secondo livello, di remunerare gli incarichi direttivi degli aderenti.

C. **RIORGANIZZAZIONE DEI CENTRI DI SERVIZIO.** Ribadiamo la necessità di approfondire il tema e di intervenire sull'intero sistema, dalla base sociale alle modalità di accreditamento, dalla architettura della vigilanza e dei controlli alla modalità di fruizione dei servizi fino alla trasparenza delle regole di governance, per incidere sulle attuali criticità. Riteniamo opportuno approfondire il senso della missione, la funzione, gli strumenti dei CSV alla luce delle attuali esigenze del volontariato e del Terzo Settore italiano, comunque nella consapevolezza che occorre evitare percorsi rispetto ai quali non si hanno chiare le possibili conseguenze. L'esperienza, infatti, insegna che una norma non sufficientemente chiara, come fu per alcuni aspetti l'art 15 L. 266/91, lascia spazi anche a possibili criticità e deviazioni circa la volontà del legislatore.

In ogni caso, a fronte di un eventuale allargamento dei soggetti beneficiari a tutto il terzo settore, occorre di conseguenza prevedere anche un ampliamento dei soggetti che partecipano alla governance dei centri di servizio: non sarebbe giustificata l'esistenza di una tale asimmetria.

In merito alle risorse, chiediamo che venga confermato il meccanismo oggi garantito dalla L.266/1991, prevedendo però sia che il costo delle strutture di vigilanza, monitoraggio e controllo siano ricomprese nel "15°" sia anche meccanismi di perequazione delle risorse stesse, per assicurare una parità di livello di servizi su tutto il territorio nazionale.

Richiamiamo anche l'attenzione sulla necessità che, specie per le piccole organizzazioni, venga evitato di sommare sui Centri di Servizio sia funzioni di fornitura di servizi, e di sostegno economico e progettuale, sia anche funzioni esclusive di verifica e controllo. I Centri di Servizio per il Volontariato sono nati per fare servizi alle organizzazioni di volontariato. Non si ritiene quindi opportuno che, vista anche la limitatezza delle risorse, queste vengano utilizzate diversamente da quanto già previsto, ampliando compiti e mansioni. La Riforma deve essere occasione per fare chiarezza, non per aumentare la confusione di ruoli, creando situazioni per le quali i controllati (i CSV) diventano i controllori dei loro controllanti (le OdV).

5. Impresa sociale

A. **DEFINIZIONE DI IMPRESA SOCIALE.** Dando per scontato che "impresa sociale" sia una qualifica (e non una nuova natura giuridica) e che la stessa sia parte del Terzo Settore, riteniamo che la definizione possa essere di molto alleggerita, rinviando anche il tema

dell'impatto sociale all'art 7 (in quanto più consono ai temi di monitoraggio delle attività degli enti).

- B. **DISTRIBUZIONE DEGLI UTILI.** Il Forum ribadisce che gli enti che si avvalgono della qualifica di "imprese sociali" devono essere soggetti che svolgono la loro attività ponendosi quale finalità NON il perseguimento di un profitto (che sia o meno *low*), BENSÌ finalità sociali. In sede di riforma, vanno evitate formule che, invece di portare chiarezza, rischiano di generare ambiguità (cosa di cui, a maggior ragione oggi, non si sente alcun bisogno). Si tratta quindi di promuovere e sostenere l'esistenza di soggetti che danno vita al pluralismo economico nonché forma e sostanza alla democrazia economica, sfuggendo al "pensiero unico" economico dominante incentrato sulla semplice massimizzazione dell'utile. Partendo da questa posizione riteniamo, così come già previsto da anni per le cooperative a mutualità prevalente, possano esser sole previste LIMITATE e contenute modalità di distribuzione degli utili, assicurando comunque la prevalente destinazione degli utili a riserva indivisibile.

6. Rapporti con le Pubbliche Amministrazioni

Riteniamo necessario approfondire la questione del rapporto tra P.A. e Terzo Settore, richiamando la necessità di fare chiarezza sulla materia con regole chiare e criteri nazionali relativi ad autorizzazioni, accreditamenti ed affidamenti, per sancire una scelta che veda riconosciuta una matura sussidiarietà ed effettiva partnership.

7. Tutela dei lavoratori

Occorre tutelare i lavoratori del settore applicando i CCNL siglati dalle organizzazioni comparativamente maggiormente rappresentative, ed evitando che le P.A. ricorrano alle gare al massimo ribasso.

8. Controlli

- A. **AGENZIA PER IL TERZO SETTORE.** Si desidera sottolineare che il Forum continua ad esprimere il suo rammarico circa il diniego ad istituire una apposita Agenzia (ispirandosi ad esempio alla Charity Commission).
- B. **CONTROLLI SOSTANZIALI, NON BUROCRATICI.** Si rimarca che le verifiche ed i controlli dovrebbero essere sostanziali, rispettosi del fine sociale e non lucrativo, strutturali, ordinati, coordinati e efficaci. In questo momento il Terzo Settore ha moltissimi controlli (Agenzia delle Entrate, soggetti erogatori, Prefetture, Regioni o enti territoriali che tengono Albi e Registri e, limitatamente ad alcune attività, ASL, tribunali, assessorati ...), ma questi, nella loro disorganicità, appesantiscono l'attività sia degli enti di terzo settore che dei controllori e sono perlopiù inefficaci. È importante che i controlli siano più uniformi e non orientati alla mera correttezza formale e il più possibile "ex post", tesi a verificare l'attività effettiva.
- C. **EVITARE RIDONDANZE.** Non si comprende la ragione di prevedere attribuita specificamente all'Agenzia delle Entrate una funzione di vigilanza, monitoraggio e controllo degli Enti del Terzo Settore quando essa è parte del Ministero dell'Economia e Finanze e ha delle sue funzioni istituzionali definite per legge, alle quali sono già sottoposti gli Enti di Terzo Settore (così come tutti i contribuenti). Per non parlare dei possibili conflitti di attribuzione con le competenze del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e con la funzione di coordinamento che sempre l'attuale testo di Riforma attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

9. Servizio civile

La Camera dei Deputati ha già positivamente operato sul testo base del Governo sia in direzione di precisare aspetti rilevanti (contratto fra giovani e Stato, enti accreditati di natura pubblica e senza scopo di lucro) sia di respingere discutibili emendamenti (messa in capo agli enti del pagamento

dell'assegno mensile dei giovani, alias cofinanziamento e contingenti numerici regionali).

Si segnalano i principali nodi rimasti aperti dopo la votazione alla Camera.

A. DEFINIZIONE. L'obiettivo principale è un testo che dia identità prioritaria e governance efficace all'istituto del Servizio Civile Universale, che -ricordiamo- dovrebbe interessare dal 2017 100.000 giovani e quindi necessita di basi solide.

La base costituzionale, già recepita nelle Linee Guida e poi nella formulazione originaria del testo di Riforma, risiede nella pluralità e complementarietà dei modi di realizzare la Difesa del Paese, fra componente armata e civile, non armata, a cui ricondurre i molteplici risultati aggiuntivi generati da un buon servizio civile. Si vedano le diverse sentenze della Corte Costituzionale e la legge 64/2001 istitutiva dell'attuale SCN che ha recepito alla lettera a) dell'art. 1 proprio questo impianto.

B. GIOVANI STRANIERI. Sottolineiamo l'opportunità di prevedere che anche i giovani stranieri possano accedere a tale strumento, come anche da recenti sentenze, quale forma di integrazione.

C. COORDINAMENTO. Coerente con questo obiettivo è la specificazione del ruolo del Dipartimento del Servizio Civile Universale quale organo di coordinamento e attuazione delle disposizioni del piano triennale.

D. SERVIZIO ALL'ESTERO. Si segnala che sulla durata del periodo di servizio civile è rimandata alla programmazione triennale la indicazione specifica. In questo quadro resterebbe preclusa per il servizio all'estero una eventuale durata superiore a dodici mesi. L'esperienza invece spesso la richiede.

10. Fiscalità

Ricordiamo che la definizione di "ente non commerciale" è di natura tributaria e comprende tutti gli enti di cui al libro primo del codice civile che, allo stato attuale, svolgono in via non prevalente attività di impresa.

L'ipotizzato allargamento della definizione, con l'attribuzione della qualifica di ente non commerciale legata alle finalità, trova il nostro pieno consenso.

Per quanto riguarda, la possibilità di introdurre regimi di favore legati a particolari settori di attività (per intenderci, i settori rientranti nell'attuale disciplina delle ONLUS - D Lgs, 460/97 - e dell'impresa sociale - D Lgs 155/06 - e APS L 383/00), fino a prevedere la totale esenzione in caso di attività svolte in tali settori, in assenza di distribuzione di utili, anche questa sembra una ipotesi interessante, che peraltro ricalca - ampliandolo - l'attuale regime fiscale previsto per le ONLUS.

Evidentemente, non possono essere agevolate le sole attività svolte in determinati settori, ma - sempre in caso di sostanziale non lucratività - anche quelle effettivamente prestate nei confronti dei propri associati, e quelle volte a favorire l'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate.

FORUM NAZIONALE DEL TERZO SETTORE

Via del Corso 262 - 00186 Roma tel.: 06 68892460 - fax 06 6896522

E-mail: forum@forumterzosettore.it www.forumterzosettore.it