

FINALMENTE UNA DISCIPLINA ORGANICA DEL TERZO SETTORE: DALLA LEGGE DELEGA N. 106 DEL 2016 AI DECRETI LEGISLATIVI DI ATTUAZIONE

SARA BENVENUTI*

Sommario

1. Premessa. - 2. Le ragioni di una riforma organica della disciplina del Terzo settore. - 3. L'ampia via tracciata dalla legge delega n. 106 del 2016. - 4. Alcune considerazioni sulla nuova disciplina dell'impresa sociale e sul servizio civile universale: dalla legge delega ai decreti legislativi di attuazione. - 5. Segue. Il nuovo Codice del Terzo settore. 6. Brevi note conclusive.

Suggerimento di citazione

S. BENVENUTI, *Finalmente una disciplina organica del Terzo settore: dalla legge delega n. 106 del 2016 ai decreti legislativi di attuazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Assegnista di ricerca in Diritto comparato nell'Università degli Studi di Firenze.
Contatto: sara.benvenuti@unifi.it

1. Premessa

Il presente contributo ripercorre il complesso iter seguito dal legislatore italiano per giungere all'approvazione della recente riforma del Terzo settore, analizzando i principali contenuti, principi e criteri direttivi indicati nella legge delega 6 giugno 2016, n. 106, al fine di verificare come essi abbiano trovato traduzione e applicazione nella normativa di attuazione.

La riforma accoglie parte dei risultati di un lungo percorso di approfondimento dottrinale e si colloca, più in generale, nell'ampio dibattito che interessa da tempo il ruolo del Terzo settore nelle dinamiche del welfare italiano. Per questo, il contributo muove dalle ragioni della riforma, per poi analizzare gli elementi di novità introdotti dalla legge delega n. 106 del 2016 ed integrati dai decreti legislativi di attuazione.

La nuova disciplina provvede finalmente al riordino complessivo della normativa sul Terzo settore, superando in modo risolutivo l'assetto frammentato e disomogeneo delle fonti previgenti. La formulazione assai ampia dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella legge delega ha contribuito a riservare al Governo un significativo margine di intervento in sede di attuazione. Il contributo intende, quindi, approfondire gli aspetti di novità contenuti nei decreti legislativi, evidenziandone in generale la forte valenza integrativa rispetto alla legge delega di riferimento. Non potendo procedere ad un'analisi puntuale dei contenuti della normativa, il contributo si limita ad individuarne le linee di sviluppo fondamentali, dedicando particolare attenzione al nuovo Codice del Terzo settore, quale risultato più tangibile e significativo della riforma.

2. Le ragioni di una riforma organica della disciplina del Terzo settore

È stato recentemente osservato come la sfera del welfare sia ormai divenuta “un diamante’ a quattro punte”. Oltre allo Stato, infatti, “contribuiscono al benessere delle persone il sistema-famiglia, il mercato e le associazioni intermedie”¹. Un contributo già da tempo registrato come costante, ma divenuto negli anni successivi alla crisi economica del 2008 persino crescente, data l'incapacità del sistema pubblico di offrire risposte adeguate alle nuove e/o più gravi situazioni di rischio sociale causate dalla perdurante fase recessiva².

¹ M. FERRERA, *Introduzione*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, 2017, 11 ss., spec. 11.

² Nel caso italiano, peraltro, il problema non sembra tanto essere legato all'entità della spesa pubblica, comunque in linea con la media europea, quanto piuttosto alla sua articolazione interna. La spesa pubblica per le prestazioni sociali rappresenta circa il 40 per cento del totale della spesa pubblica in Italia; in termini di incidenza sul PIL la quota è del 20 per cento circa. Una spesa per la protezione sociale che, nel confronto con gli altri Paesi UE, appare in linea con la media europea. Con una spesa pari al 41,3 per cento sul totale della spesa pubblica, l'Italia si colloca infatti all'ottavo posto tra i 28 Stati UE (media UE a 28 pari al 40, 2 per cento), mentre in termini di quota sul PIL,

Nonostante il modello italiano di welfare pubblico abbia conosciuto fasi anche importanti di trasformazione, esso non è stato finora oggetto di un disegno rinnovatore realmente complessivo. Le faticose riforme avviate a partire dagli anni '80 del secolo scorso si sono tradotte assai spesso in interventi settoriali, emergenziali, privi di una strategia progettuale d'insieme e di lungo periodo. Sono infatti mancate riforme realmente strutturali e si è trattato più spesso di delicate "ricalibrature" operate all'interno del vecchio modello di welfare, come tali non in grado di innovare il sistema in modo profondo³.

Al contempo, la difficile fase recessiva ha acuito le vulnerabilità sociali, aggravato fenomeni di povertà e disuguaglianza e fatto emergere nuovi rischi. Non autosufficienza, esclusione sociale, precarietà lavorativa, difficoltà di conciliazione famiglia-lavoro, marginalità abitativa sono solo alcuni degli ambiti che gravano sul sistema pubblico di welfare. E i dati non sono incoraggianti: dal 2007 al 2015 il numero di persone in stato di povertà assoluta è più che raddoppiato (passando da 1,8 milioni nel 2007 a 4,598 milioni nel 2015) e vede un'incidenza sempre più alta tra i minori⁴.

Un fattore di pressione sul sistema di welfare è anche l'andamento demografico: l'Italia è un Paese "vecchio" che continua inesorabilmente a invecchiare⁵. Secondo gli indici demografici dell'Istat, al 1° gennaio 2016 gli ultrasessantacinquenni in Italia sono 13,4 milioni (pari al 22% del totale della po-

con una spesa pari al 21 per cento, l'Italia si colloca al sesto posto (media UE pari al 19,6 per cento). Per una riflessione, vedi M. FERRERA, *Secondo welfare: perché? Una introduzione*, in M. FERRERA, F. MAINO (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, 2013, 7.

³ Per un'analisi approfondita delle alterne vicende vissute dal modello di welfare italiano, vedi M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOLA, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, 2012. Vedi anche V. FARGION, E. GUALMINI (a cura di), *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempi di crisi*, Bologna, 2012 e C. SARACENO, *Il welfare. Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, Bologna, 2013.

⁴ ISTAT, *La povertà in Italia – Anno 2015, 2016, e Rapporto annuale 2016, La situazione del Paese*, spec. 195 ss., entrambi su www.istat.it. Vedi anche l'indagine condotta da FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN, *Io non mi arrendo. Bambini e famiglie in lotta contro la povertà*, Bologna, 2015. Per uno sguardo europeo, vedi C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015; e ancora, il recente studio di F. MAINO, C. LODI RIZZINI, L. BANDERA, *Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, Bologna, 2016.

⁵ Tra i fattori che hanno alimentato da tempo le "fasi più turbolente" del processo di riassetto del sistema rileva in modo particolare lo sviluppo demografico. Vedi in tal senso quanto osservano M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali. Percorsi nazionali ed europei*, Torino, 2014, spec. 67 ss. Il fenomeno riguarda più in generale l'Europa. Le previsioni OECD mostrano che nell'Europa del 2030 il numero di individui in età avanzata aumenterà del 37 per cento rispetto a oggi, mentre la quota delle persone molto anziane subirà un incremento del 54 per cento rispetto al 2008. Ed ancora, l'Eurostat prevede che nel 2060 in Europa gli over 65 saranno 151 milioni, rispetto agli 85 milioni del 2008, mentre gli over 80 quasi triplicheranno, dai 22 milioni del 2008 a 61 milioni nel 2060. Vedi anche la ricostruzione di I. COLOZZI, *Il welfare tra crisi e innovazione: paradigmi a confronto*, in L. VIOLINI, G. VITTADINI (a cura di), *Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, Milano, 2012, 7 ss.

polazione italiana)⁶. A rendere ulteriormente problematico l'invecchiamento demografico è la contestuale riduzione del tasso totale di fertilità: nel 2015 sono nati in Italia 488 mila bambini, ben quindicimila in meno rispetto all'anno precedente, giungendo a toccare, pertanto, un nuovo record di minimo storico dall'Unità d'Italia, dopo quello del 2014 (503 mila nascite)⁷. Insieme all'invecchiamento cresce la domanda di assistenza e aumenta il dato dei consumi sanitari, con ricadute enormi sul sistema finanziario, organizzativo e sociale⁸.

Nella difficile congiuntura economica, un segmento della complessa dinamica pubblico-privato che si è dimostrato negli anni particolarmente vitale è quello del Terzo settore che, nelle sue diverse forme del volontariato, della cooperazione sociale, dell'associazionismo non profit, delle fondazioni e delle imprese sociali, ha finito per giocare un ruolo strategico, dimostrando proprio in tempo di crisi tutta la sua vitalità.

Secondo i dati di un'indagine Istat relativa al periodo 2001-2011, il Terzo settore risulta in costante crescita in quasi tutte le regioni italiane, con punte sopra la media nazionale al Centro e nel Nord-ovest (rispettivamente +32,8 e +32,4 per cento)⁹. L'incremento riguarda sia il numero di istituzioni non profit attive (nel 2011 sono 301.191, +28 per cento rispetto al 2001), sia l'apporto di risorse umane impiegate. Il Terzo settore coinvolge infatti 4,7 milioni di volontari, 681mila dipendenti, 271mila lavoratori esterni e 5mila lavoratori temporanei, rappresentando il 6,4 per cento delle unità economiche attive e la principale realtà produttiva del Paese nei settori dell'assistenza sociale (con 361 istituzioni non profit ogni 100 imprese) e della cultura, sport e attività ricreativa (con 239 istituzioni non profit ogni 100 imprese). Il 61,8% delle istituzioni non profit attive sul territorio opera per finalità solidaristiche e di pubblica utilità, grazie anche all'apporto – soprattutto nei settori della

⁶ Sia la popolazione in età attiva (15-64 anni) sia quella fino a 14 anni di età risultano in diminuzione: la prima scende a 39 milioni (il 64,3% rispetto al totale), la seconda a 8,3 milioni (pari al 13,7% della popolazione totale).

⁷ Si veda ISTAT, *Indicatori demografici - Anno 2015*, pubblicato nel febbraio 2016 e *Il futuro demografico del Paese: previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, pubblicato nel dicembre 2011. Entrambi i testi sono disponibili su www.istat.it. Si rimanda, per approfondimenti, a A. GOLINI, A. ROSINA (a cura di), *Il secolo degli anziani. Come cambierà l'Italia*, Bologna, 2011.

⁸ Su questo tema, si veda M. LIVI BACCI (a cura di), *Salute, sopravvivenza e sostenibilità dei sistemi sanitari: la sfida dell'invecchiamento demografico*, 2014, consultabile sul sito www.neodemos.info.

⁹ Sono presenti nel Nord Paese 157.197 istituzioni non profit, pari a quasi la metà delle istituzioni attive sul territorio italiano. Lombardia e Veneto assorbono da sole, rispettivamente, il 15,3 e il 9,6 per cento delle istituzioni esistenti, seguite da Piemonte (8,6 per cento), Emilia-Romagna (8,3 per cento), Toscana e Lazio (7,9 per cento). Si veda ISTAT, *La rilevazione sulle istituzioni non profit: un settore in crescita*, cit.

sanità, assistenza sociale e protezione civile, sviluppo economico e coesione sociale – di finanziamenti pubblici¹⁰.

Certamente il dato numerico non è per forza di cose sinonimo di qualità; anzi – come è stato osservato¹¹ – contribuisce a delineare un certo “eccezionalismo italiano” che non è esente da critiche e perplessità. Rimangono infatti aperti gli interrogativi circa la reale possibilità di definire e controllare un fenomeno così ampio e in rapida espansione; e non si nascondono i rischi che sottendono a valutazioni eccessivamente ottimistiche (finanche “buoniste”) del non profit, che possono de-responsabilizzare le istituzioni pubbliche, senza giungere a riforme davvero risolutive. Si rende senz’altro necessario un ripensamento del sistema di welfare complessivamente considerato, fermo restando l’apporto pubblico, ma nella direzione di una migliore sinergia con il settore privato. Un sistema integrato pubblico-privato, nel quale le diverse componenti (le quattro punte del diamante *supra* ricordato) vengono più efficacemente ridefinite e ricollocate. In una simile prospettiva, le amministrazioni pubbliche sono chiamate così ad operare per valorizzare le attività di interesse generale poste in essere dai soggetti privati, al fine di coordinarle con gli obiettivi pubblici “su basi giuridiche certe e trasparenti”¹².

Il Terzo settore si pone strategicamente in una posizione intermedia tra la dimensione pubblica e quella privata e può così contribuire “a ridistribuire le carte del gioco sociale riprogettando, dal posizionamento innovativo della sua terzietà, le relazioni oppositive figurate nella dualità *mainstream* pubblico-privato e dei loro rispettivi riduzionismi Stato-mercato”¹³.

La riforma recentemente varata dal legislatore italiano a partire dalla legge delega n. 106 del 2016 si inserisce in questo contesto. Si propone di intervenire in modo organico su una produzione normativa sino ad oggi alluvionale e disomogenea¹⁴, riconoscendo, proprio in tempo di crisi, l’importanza del Ter-

¹⁰ Più precisamente, per l’86,1 per cento dell’istituzioni non profit la fonte di finanziamento principale è di natura privata, mentre nel 13,9% di natura pubblica.

¹¹ G. MORO, *Contro il non profit*, Roma-Bari, 2014, spec. 69 ss.

¹² A. ALBANESE, *I rapporti fra soggetti non profit e pubbliche amministrazioni nel d.d.l. di riforma del Terzo settore: la difficile attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Non profit paper*, n. 3/2014, 155. Vedi anche C. CITTADINO (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Firenze, 2008.

¹³ A. PAVAN, *Il Terzo settore: oltre le vedute residualiste*, in G. SILVANO (a cura di), *Società e Terzo settore. La via italiana*, Bologna, 2011, 109-110.

¹⁴ Come più volte sostenuto in dottrina, il Terzo settore è stato interessato negli anni da una legislazione “a canne d’organo” o “a macchia di leopardo”, ovvero da una pluralità di leggi settoriali, prive della necessaria organicità. Una produzione normativa abbondante, che si è stratificata nel tempo in modo disordinato, mostrando in più occasioni tutti i suoi limiti. Vedi P. MICHIARA, *Il terzo settore come munus*, in *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 3/2013, 542. Vedi anche AA.VV., *Il non profit italiano al bivio*, Milano, 2002 e G.P. BARBETTA, *Il settore non profit italiano. Occupazione, welfare, finanziamento e regolazione*, Bologna, 2000, spec. 203 ss.

zo settore anche a parziale compensazione dell'arretramento dell'intervento pubblico in ambito sociale. Per questo, il commento alla disciplina che seguirà nei successivi paragrafi del presente contributo muove dall'inquadramento della riforma del Terzo settore entro la tematica della crisi e delle prospettive di sviluppo del sistema welfare, pur nella consapevolezza che esso non costituisce l'unico ambito in cui la presenza e l'azione del settore risultano di interesse.

3. L'ampia via tracciata dalla legge delega n. 106 del 2016 e la valenza integrativa dei decreti di attuazione

Come evidenziato già nelle "Linee guida per una Riforma del Terzo settore"¹⁵, quest'ultimo "è l'unico comparto che negli anni della crisi ha continuato a crescere". La riforma si propone di valorizzarne e potenziarne l'impiego (anche con adeguati incentivi e strumenti di sostegno), definendone più chiaramente i confini giuridici, caratterizzando in modo puntuale alcune sue realtà (come ad es. quelle del volontariato, del servizio civile e dell'impresa sociale), dando compiuta attuazione al principio di sussidiarietà verticale e orizzontale. Obiettivo primario e di fondo è la creazione di un "welfare partecipativo" che consenta, appunto, la "partecipazione dei singoli, dei corpi intermedi e del Terzo settore al processo decisionale e attuativo delle politiche sociali", nel rispetto dei "principi di equità efficienza e solidarietà sociale"¹⁶.

¹⁵ Il documento è reperibile su www.governo.it.

¹⁶ Delineati i principali obiettivi della riforma, le Linee guida venivano declinate in cinque punti chiave: ricostruire le fondamenta giuridiche, definire i confini e separare il grano dal loglio; valorizzare il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale; far decollare davvero l'impresa sociale; assicurare una leva di giovani per la "difesa della Patria" accanto al servizio militare (Servizio Civile Nazionale universale); dare stabilità e ampliare le forme di sostegno economico, pubblico e privato, degli enti del Terzo settore. Nell'ambito delle cinque aree di indirizzo, il documento indicava ben ventinove azioni, posto che "ciascuna [delle] linee guida richiede interventi concreti". Riguardo a queste, veniva posto un particolare accento sulla necessità di un coordinamento tra la disciplina codicistica e la legislazione speciale in materia e sulla opportunità di procedere alla redazione di un Testo Unico per il Terzo settore.

Sulla base delle Linee guida, dal 13 maggio al 13 giugno 2014, il Governo ha aperto una consultazione pubblica, cui hanno risposto 1.016 soggetti provenienti dai diversi mondi dell'imprenditoria, delle organizzazioni sindacali e degli ordini professionali (il 9,4%), delle amministrazioni pubbliche, enti pubblici e università (il 2,6%) e soprattutto del Terzo settore (il 42,3%). Fondamentale anche il contributo dei singoli cittadini, che hanno presentato nel corso della consultazione osservazioni a titolo personale (il 45,7%). I dati sono ricavati da un Report pubblicato su www.lavoro.gov.it.

Come è stato evidenziato in dottrina, lo strumento della consultazione pubblica è risultato particolarmente interessante con riguardo alla fonte normativa (legge delega) scelta dal Governo, non soltanto sotto il profilo del reperimento delle informazioni relative al settore e delle relative richieste degli operatori dello stesso (utili di per sé alla stesura della stessa legge delega e del contenuto di dettaglio dei successivi decreti legislativi), ma con riguardo anche alla valorizzazione della dimensione partecipativa degli enti del Terzo settore "alla definizione della *policy* nazionale in questo ambito".

La legge 6 giugno 2016, n. 106, contenente “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”¹⁷, è il risultato di un faticoso dibattito parlamentare, che si riflette nella formulazione talvolta generica degli oggetti e dei principi e criteri direttivi in essa stabiliti e, quindi, nel riservare al Governo in sede di attuazione un margine di intervento sin troppo ampio¹⁸.

I quattro decreti legislativi previsti dalla riforma (oggi tutti adottati e in vigore) dovevano avere ad oggetto (art. 1, comma 2): a) la revisione della disciplina del titolo II del libro primo del Codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute; b) il “riordino” e la “revisione organica” della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti riguardanti gli enti del Terzo settore, mediante la redazione di un apposito “codice del Terzo settore”; c) la revisione della disciplina in materia di impresa sociale; d) la revisione della disciplina in materia di servizio civile.

Entro il termine di dodici mesi indicato nella delega¹⁹, gli oggetti, così individuati, hanno trovato compiuta definizione e disciplina, rispettivamente, nel decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 di “Istituzione e disciplina del servizio civile universale”, nel decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 111 di “Disciplina dell’istituto del cinque per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche”, nel decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 di “Revisione della disciplina in materia di impresa sociale” e, infine, nel decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 recante “Codice del Terzo settore”.

Ci limiteremo in questo paragrafo a mettere in luce solo alcuni profili della disciplina di attuazione, funzionali ad evidenziarne il collegamento con la legge delega, rinviando ai paragrafi successivi un’ulteriore analisi.

La legge delega detta, infatti, alcuni principi e criteri direttivi generali e altri specifici per ciascuno degli oggetti considerati. I decreti legislativi devono tutti “riconoscere, favorire e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite”, in quanto espressione della personalità dei singoli e dei valori di partecipazione democratica, di solidarietà, di sussidiarietà e di pluralismo risultanti dagli artico-

Così, L. GORI, E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2016, spec. 3.

¹⁷ La legge delega 6 giugno 2016, n. 106 è stata pubblicata in G.U. il 18 giugno 2016 ed è entrata in vigore il 3 luglio 2016.

¹⁸ Per un’analisi del procedimento di approvazione della legge delega, mi permetto di rinviare a S. BENVENUTI, S. MARTINI, *La crisi del welfare pubblico e il “nuovo” Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 106/2016*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2017, spec. 10 ss.

¹⁹ La legge delega fissava un termine di dodici mesi per l’adozione dei decreti attuativi, stabilendo anche la possibilità di adottare norme integrative e correttive in ragione delle evenienze attuative nel frattempo emerse (art. 1, c. 7).

li 2, 3 e 118 della Costituzione (art. 2, c. 1, lett. *a*)); “riconoscere e favorire l’iniziativa economica privata”, concorrendo la stessa “ad elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali”; “assicurare, nel rispetto delle norme vigenti, l’autonomia statutaria degli enti”, consentendo così il “pieno conseguimento delle loro finalità e la tutela degli interessi coinvolti”; “semplificare la normativa vigente, garantendone la coerenza giuridica, logica e sistematica” (art. 2).

Tali indicazioni di carattere generale, tuttavia, non trovano sempre puntuale precisazione nei criteri direttivi dettati con specifico riferimento a ciascuno degli oggetti della riforma (art. 3 ss.). Il carattere ampio degli stessi ha finito così, da un lato, per riservare svariate scelte applicative al Governo-legislatore delegato, consentendo allo stesso di spingersi talvolta molto in là nella disciplina di attuazione, dall’altro, per non fornire in tutti i casi sufficienti indicazioni e contribuire, così, a previsioni normative di dubbia interpretazione.

Un esempio è offerto dalla definizione di “Terzo settore” contenuta nella legge delega che – come giustamente osservato²⁰ – rappresenta senz’altro il “cuore pulsante” dell’intera riforma.

Il tentativo di delineare legislativamente i contorni del Terzo settore costituisce un indubbio elemento di valore e di novità della riforma. Per anni, l’assenza di una definizione chiara e puntuale da parte del legislatore e la conseguente individuazione negativa e residuale del Terzo settore (tutto quanto non altrimenti tipizzato è Terzo settore)²¹ hanno contribuito alla disomogeneità della disciplina, finendo per accorparsi in “un magma informe”²² una miriade di organizzazioni ed enti di diversa natura, regolati da normative settoriali, frammentate e di difficile inquadramento sistematico²³.

²⁰ Così, L. GORI, E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, cit., 4.

²¹ La stessa espressione “Terzo settore” rimanda ad una categoria non autonoma e “altra” rispetto ad almeno altri due settori, il “Primo” e il “Secondo”. Sino ad oggi, il Terzo settore ha finito infatti per ricomprendere tutti quei soggetti che non hanno avuto titolo per rientrare né nel Mercato (Primo settore), né nello Stato o sistema politico-amministrativo, con le sue istituzioni centrali e locali e i relativi apparati (Secondo settore). Un simile approccio ha finito per considerare il Terzo settore per difetto, giungendo ad una definizione per esclusione che ne attribuiva un ruolo residuale rispetto all’asse portante Stato-Mercato. Sul punto si consenta ancora il rinvio a S. BENVENUTI, S. MARTINI, *La crisi del welfare pubblico e il “nuovo” Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 106/2016*, cit., 6 ss.

²² L’espressione è di G. MORO, *Contro il non profit*, cit., 6.

²³ Occorre poi sottolineare come le difficoltà di definire chiaramente i contorni del Terzo settore derivino anche dalle molteplici dimensioni che il settore coinvolge: quello giuridico è solo uno dei possibili approcci cui viene fatto riferimento, insieme a quello sociologico ed economico. La letteratura sociologica ed economica in materia è assai copiosa; tra i molti contributi, si ricordano in particolare: G. PONZANELLI (a cura di), *Gli enti “non profit” in Italia*, Padova, 1994; G.P. BARBETTA (a cura di), *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore non profit in Italia*, Bologna, 1996; U. ASCOLI (a cura di), *Il welfare futuro: manuale critico del terzo settore*, Roma, 1999; G.P. BARBETTA, S. CIMA, N. ZAMARO (a cura di), *Le istituzioni nonprofit in Italia. Dimensio-*

La costruzione di una nozione legislativa di Terzo settore costituisce invece “la pre-condizione logica e giuridica”²⁴ affinché le finalità di riordino e di revisione organica della normativa esistente possano essere effettivamente perseguite dalla riforma. L’art. 1, c. 1, della legge delega compie quindi uno sforzo in tal senso e definisce Terzo settore “il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi”. Non appartengono invece al Terzo settore “le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche”.

La definizione introduce un importante elemento di novità, indubbiamente funzionale all’obiettivo di far chiarezza nella “galassia” dei soggetti che compongono il Terzo settore: considera decisiva per qualificare l’utilità sociale di un ente del Terzo settore l’“attività” svolta e la sua connessione con “l’interesse generale”. Perde al contrario centralità la forma giuridica assunta dagli enti, poiché – come è stato osservato – “non esistono organizzazioni ‘buone’ di per sé, cioè semplicemente per la loro forma giuridica, per il fatto che non distribuiscono utili tra i soci o perché nel loro statuto sono riportate finalità nobilissime”; rilevano piuttosto “per quello che fanno, per come lo fanno e per i risultati che producono in termini di interesse generale”²⁵.

La nozione si rivolge, in generale, agli “enti privati senza scopo di lucro” e va a ricondurre quest’ultimo elemento caratterizzante alla previsione contenuta nell’art. 4, c. 1, lett. e), che impone “il divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e del patrimonio dell’ente”, eccezion fatta per l’impresa sociale (sulla quale ritorneremo).

Diversamente, però, la definizione di “Enti del Terzo settore” contenuta nell’articolo 4 del decreto legislativo n. 117 del 2017 (“Codice del Terzo settore”) ritorna a specificare la tipologia di enti da ricomprendersi nella nozio-

ni organizzative, economiche e sociali, Bologna, 2003; L. BOCCACCIN, *La sinergia della differenza. Un’analisi sociologica del terzo settore in Italia*, Milano, 1993 e *Terzo settore: i molti volti del caso italiano*, Milano, 1997.

Sul dibattito giuridico intorno al concetto di Terzo settore, vedi L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Milano, 2000; F. ALLEVA, *I confini giuridici del Terzo settore italiano*, Roma, 2004; F. RIGANO, M. CARTABIA, *L’ordinamento giuridico e fiscale*, in G.P. BARBETTA (a cura di), *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore non profit in Italia*, Bologna, 1996.

²⁴ E. ROSSI, L. GORI, Audizione del 10 novembre 2014 presso la Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati, 5, consultabile su www.camera.it.

²⁵ G. MORO, *Terzo settore e riforma: le regole contro la falsa solidarietà*, 2016, su www.retsolidali.it.

ne, richiamando espressamente “le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi alle società”. Introduce poi un nuovo e diverso elemento costitutivo che, pur previsto dalla legge delega, senz’altro non era stato in origine considerato come tale: l’iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore.

Certamente, la legge delega individua tra i principi e i criteri direttivi circa il riordino e la revisione organica della disciplina esistente nel Codice del Terzo settore (art. 4) la necessità di procedere ad una riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti e di tutti gli atti di gestione rilevanti, secondo criteri di semplificazione e mediante l’istituzione di un Registro unico nazionale del Terzo settore. Ed è chiaro l’intento del legislatore di superare il frammentato ed incerto sistema preesistente, favorendo l’iscrizione dei vari organismi in uno strumento unico, centralizzato e facilmente conoscibile. Tuttavia, la legge delega non si spinge oltre: non configura l’iscrizione nel registro quale elemento qualificante l’ente del Terzo settore, limitandosi a stabilire un obbligo per i soli enti che “si avvalgono prevalentemente e stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni o di fondi europei destinati al sostegno dell’economia sociale o che esercitano attività in regime di convenzione o di accreditamento con enti pubblici o che intendono avvalersi delle agevolazioni previste ai sensi dell’art. 9 [misure fiscali e di sostegno economico]”. Come già evidenziato in maniera condivisibile²⁶, la legge delega non introduce un generale obbligo di iscrizione che, al contrario, “non rileva né ai fini della costituzione dell’ente né ai fini del riconoscimento della personalità giuridica”.

Diversamente, il decreto legislativo n. 117 del 2017 prevede espressamente che “[s]ono enti del Terzo settore” le organizzazioni, le associazioni, gli altri enti di natura privata ecc., “iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore” (art. 4); l’art. 7 afferma testualmente che “[g]li enti del Terzo settore *si iscrivono* nel registro unico nazionale (...)”; infine, tra le Disposizioni generali contenute nel Titolo IV, dedicato alle associazioni e fondazioni del Terzo settore, l’art. 22 subordina l’acquisto della personalità giuridica (tra le altre cose) all’iscrizione nel registro. Difficile allora non dedurre un obbligo generale di iscrizione (e non un mero onere) per tutti i soggetti che vogliano essere qualificati come “enti del Terzo settore”; obbligo che potrebbe, se così interpretato, evidenziare qualche dubbio di costituzionalità in ragione dell’art. 18 della Costituzione.

²⁶ L. GORI, E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, cit., 9.

Una breve osservazione deve poi essere rivolta alle fondazioni bancarie. La legge delega (art. 1, c. 1) le menziona espressamente (con una formulazione peraltro non proprio felice) per escludere per esse l'applicazione della disciplina contenuta nella legge e nei relativi decreti attuativi, "in quanto" (ma è ragionevolmente interpretabile come "nonostante") tali enti possano concorrere al perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Tale previsione aveva destato qualche perplessità, visto che le fondazioni bancarie non sono state ricomprese nell'elenco degli enti espressamente esclusi dall'applicazione della disciplina, contenuto nello stesso art. 1 della legge delega.

Il nuovo Codice per il Terzo settore accoglie l'interpretazione per cui le fondazioni bancarie, ancorché rivolte al perseguimento delle finalità considerate dalla disciplina, non debbano essere interessate dalla stessa; ed infatti non vengono neppure menzionate nel testo del decreto legislativo. Quest'ultimo, tuttavia, riprende l'elenco degli enti che non fanno parte del Terzo settore previsto dalla legge delega (certamente per arricchirlo e precisarne i contenuti), menzionando anche enti (quali le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche) espressamente esclusi dall'applicazione della disciplina. Non si comprende allora perché non sia stata ripetuta la previsione specificamente rivolta alle fondazioni bancarie.

Alcune delle indicazioni contenute nella legge delega prospettano soluzioni applicative non particolarmente innovative, limitandosi ad accogliere testualmente principi già consolidati. Un simile approccio ha contribuito (forse) ad indurre scelte da parte del legislatore delegato di maggiore novità rispetto alle indicazioni contenute nella legge delega.

Con riguardo al coinvolgimento degli enti del Terzo settore da parte delle amministrazioni pubbliche nelle funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi, la legge delega (art. 4, c. 1, lett. o)) si limita ad indicare, con una formulazione assai ampia, la necessità di "valorizzare" il ruolo degli enti del Terzo settore, richiamando la modalità dell'"affidamento" ad essi dei servizi d'interesse generale; affidamento che (come è ampiamente desumibile dai principi generali che regolano i rapporti con le pubbliche amministrazioni) deve avvenire nel rispetto di standard di obiettività, trasparenza e semplificazione e in ragione della qualità e dell'impatto sociale del servizio.

Come è stato osservato in dottrina, la centralità del richiamo all'affidamento dei servizi sembra presupporre ancora l'adozione di "un modello sostitutivo", piuttosto che "reticolare" (o paritario), lasciando intendere "la posizione di un soggetto che 'affida' e di un altro che è il destinatario

dell'“affidamento””, piuttosto che quella di enti accreditati “a stare nel mercato dei servizi” e di utenti liberi di scegliere a chi rivolgersi per la prestazione²⁷.

Il decreto legislativo n. 117 del 2017 non si limita a “valorizzare” il ruolo degli enti del Terzo settore, ma ne assicura “il coinvolgimento diretto”, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento. Secondo il nuovo art. 55, c. 2 e 3, del Codice del Terzo settore, la “co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili”. “La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui al comma 2”. A norma poi del c. 4 dello stesso art. 55, l'individuazione degli enti con cui attivare il partenariato può avvenire “anche mediante forme di accreditamento”, previa definizione da parte dell'amministrazione degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso, nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner; il tutto nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento.

Nella disciplina di attuazione si prevede poi l'affidamento diretto in convenzione per il solo servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza (*ex* art. 57), regolando con lo strumento della convenzione la possibilità degli enti del Terzo settore di svolgere in favore di terzi attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato (art. 56).

Un elemento invece di assoluta novità contenuto nella legge delega è il riferimento alla valutazione dell'impatto sociale delle attività realizzate dagli enti del Terzo settore. L'art. 7, c. 3, dispone che il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, sentito il parere del Consiglio nazionale del Terzo settore²⁸, predisponga sistemi di valutazione “qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato”. Al di là della formulazione ampia, la disposizione evidenzia un cambio importante di prospettiva: il valore sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore non risiede tanto nella forma giuridica delle organizzazioni stesse, né nella mera indicazione della finalità di

²⁷ Così, L. GORI, E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, cit., 15.

²⁸ L'art. 5, comma 1, lett. g) prevede il superamento del sistema degli Osservatori nazionali per il volontariato e per l'associazionismo di promozione sociale e istituisce il Consiglio nazionale del Terzo settore, organismo di consultazione degli enti del Terzo settore a livello nazionale, la cui composizione – impone la legge – deve valorizzare il ruolo delle reti associative di secondo livello. Quest'ultime (art. 4, comma 1, lett. p)) sono da intendersi “quali organizzazioni che associano enti del Terzo settore, anche allo scopo di accrescere la loro rappresentatività presso i soggetti istituzionali”.

interesse generale espressa nella legge o negli statuti; il valore sociale dipende dai risultati prodotti effettivamente da quelle attività, verificabili in termini di interesse generale.

La valutazione dell'impatto sociale costituisce un elemento centrale anche nella legislazione di attuazione. Il decreto legislativo n. 117 del 2017, oltre ad indicarla tra i fini cui risponde la previsione e pubblicazione del bilancio sociale per gli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate superiori ad 1 milione di euro (art. 13), affida alle reti associative nazionali (ora considerabili enti del Terzo settore a tutti gli effetti) la possibilità di esercitare, oltre alle proprie attività statutarie, il monitoraggio dell'attività degli enti ad esse associati, eventualmente anche con riguardo al suo impatto sociale. Inoltre, il decreto attribuisce al neo nato Consiglio Nazionale del Terzo settore il compito di esprimere parere obbligatorio non vincolante sulle linee guida in materia di bilancio sociale e di valutazione di impatto sociale dell'attività svolta dagli enti del Terzo settore (art. 60). Più in generale, ma sempre con riguardo alla finalità di promozione e sostegno del Terzo settore, la normativa attribuisce ai Centri di servizio per il volontariato (CSV) la possibilità di svolgere servizi di promozione, orientamento e animazione territoriale, finalizzati a dare visibilità anche all'impatto sociale dell'azione volontaria nella comunità locale (art. 63).

Infine, la legge delega istituisce la controversa Fondazione Italia sociale, organismo "con lo scopo di sostenere, mediante l'apporto di risorse finanziarie e di competenze gestionali, la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi da parte di enti del Terzo settore, caratterizzati dalla produzione di beni e servizi con un elevato impatto sociale e occupazionale e rivolti, in particolare, ai territori e ai soggetti maggiormente svantaggiati" (art. 10). Tale previsione, tra le più dibattute in sede parlamentare²⁹, intende attrarre maggiori risorse private a favore di interventi di interesse sociale, attribuendo comunque alla Fondazione una funzione sussidiaria e non sostitutiva dell'intervento pubblico.

²⁹ L'art. 10 della legge n. 106/2016 è stato inserito nel corso dei lavori parlamentari con un emendamento governativo presentato e discusso in un primo momento nella seduta del 15 marzo 2016 della Commissione Affari costituzionali del Senato. Successivamente, l'emendamento è stato ritirato in Commissione e presentato in Assemblea con una nuova formulazione, tenuto conto dei rilievi emersi nel dibattito nonché di quanto stabilito dall'ordine del giorno G/1870-157/61 approvato dalla Commissione Affari costituzionale. Vi si legge, infatti, che la Commissione impegna il Governo "a considerare i rilievi formulati nel dibattito in Commissione e contenuti nei subemendamenti presentati all'emendamento [...]; ad assumere, in sede di espressione dei pareri su eventuali emendamenti di iniziativa parlamentare, un orientamento che, anche in questo caso, tenga conto della discussione in Commissione, delle posizioni assunte dai diversi Gruppi parlamentari e delle aperture manifestate dal relatore; a tenere conto in ogni caso dell'esigenza che il nuovo organismo operi nel rispetto del principio di sussidiarietà, in coerenza con l'articolo 118 della Costituzione".

La Fondazione Italia Sociale consta già di uno Statuto, approvato in Consiglio dei ministri lo scorso marzo 2017, che individua lo scopo e l'ambito di attività della fondazione, individua le risorse costituenti il patrimonio e il fondo di gestione, declina le competenze degli organi, definisce le modalità per il loro funzionamento e le procedure di svolgimento degli adempimenti contabili. Si rilevano, tuttavia, alcune perplessità circa le modalità operative del nuovo istituto, in particolare per la mancanza di chiarezza riguardo le tipologie di attività finanziarie che la Fondazione andrà effettivamente a realizzare³⁰. Resta da chiarire poi, nello specifico, il ruolo sussidiario di tale ente e i criteri per distinguere dal punto di vista funzionale tale Fondazione dalle fondazioni filantropiche – quali ad esempio quelle di origine bancaria – già presenti nel nostro Paese.

4. Alcune considerazioni sulla nuova disciplina dell'impresa sociale e sul servizio civile universale: dalla legge delega ai decreti legislativi di attuazione

La delega contenuta nella legge n. 106 del 2016 ha ad oggetto anche la disciplina in materia di impresa sociale (art. 1, c. 2, lett. b)). Essa impone pertanto al Governo di provvedere, con un apposito decreto legislativo, al riordino e alla revisione della relativa disciplina (art. 6).

Tra gli intenti della riforma emerge la volontà del legislatore di consentire alle organizzazioni ricomprese nel Terzo settore di mutuare, a certe condizioni, modalità, regole e strumenti del mondo *for profit*, in una sorta di contaminazione reciproca tra le diverse dimensioni coinvolte. Rientra così a pieno titolo nel complesso degli enti del Terzo settore l'impresa sociale, intesa – afferma la legge delega (art. 6, c. 1, lett. a))³¹ – “quale organizzazione privata che svolge attività d'impresa per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1”, (ovvero per “finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale”), “destina i propri utili *prioritariamente* [corsivo nostro] al conseguimento dell'oggetto

³⁰ Tuttavia – come è stato scritto – la forma assunta nel testo definitivo della legge delega sembra poter assicurare rispetto alle obiezioni emerse intorno alla costituzione di questa sorta di “IRI del sociale”. Così G. PASI, *Fondazione Italia Sociale: la strada giusta per andare oltre l'IRI del Terzo Settore*, in www.secondowelfare.it, 18 aprile 2016. Come definito anche dalla bozza di Statuto, il modello operativo della Fondazione vede la possibilità, a fianco di investimenti diretti, di forme di investimento indirette (tra queste, la possibilità di costituire, anche in collaborazione con altri soggetti, fondi per l'investimento sociale; la partecipazione in strumenti di finanza sociale – quali ad esempio strumenti di microcredito e obbligazioni sociali – mirati al consolidamento e allo sviluppo di organizzazioni esistenti o alla nascita di nuove imprese innovative nel settore sociale).

³¹ Tra i principi e criteri direttivi per orientare il riordino e la revisione della disciplina in materia di impresa sociale, l'art. 6, comma 1, lett. d), indica la “previsione di forme di remunerazione del capitale sociale che assicurino la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale, da assoggettare a condizioni e comunque nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente, e previsione del divieto di ripartire eventuali avanzi di gestione per gli enti per i quali tale possibilità è esclusa per legge, anche qualora assumano la qualifica di impresa sociale”.

sociale” e “adotta modalità di gestione responsabili e trasparenti”, favorendo “il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività”.

L’impresa sociale ha trovato compiuta definizione e disciplina nel decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante “Revisione della disciplina in materia di impresa sociale”.

L’aspetto che ci preme in questa sede evidenziare riguarda la deroga parziale al divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e del patrimonio dell’ente; deroga già prevista dalla legge delega (art. 4, c. 1, lett. e)³²) e meglio specificata dal decreto legislativo di attuazione.

Tale previsione, in apparenza contraddittoria (riguardando uno degli elementi caratterizzanti la nozione di ente del Terzo settore, ovvero l’assenza di scopo di lucro), è invece perfettamente in linea con la volontà legislativa di rilanciare l’impresa sociale. A dieci anni dall’adozione della legge n. 155 del 2006, si intende infatti superare un vincolo (il divieto di distribuzione degli utili) che ha contribuito finora a rendere poco appetibile il modello e a limitarne di fatto l’applicazione³³. È indiscutibile poi la connotazione “culturale” della previsione, ovvero quella di “qualificare dal punto di vista sociale una attività di impresa che, secondo una impostazione tradizionale, non farebbe parte del Terzo settore”³⁴.

Il decreto legislativo n. 112 del 2017 precisa i confini della nozione, richiedendo che l’esercizio dell’attività d’impresa di interesse generale sia svolto “in via stabile e principale” e “senza scopo di lucro”. Vengono inoltre specificate le attività di interesse generale, ampliandone notevolmente i possibili oggetti (art. 2). Tra questi vi rientrano non soltanto interventi e prestazioni sociali, sanitarie e socio-sanitarie, ma anche educazione, istruzione, formazione professionale (anche universitaria e post-universitaria); ricerca scientifica e di interesse sociale; organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche, ricreative, editoriali, comunque rivolte alla promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale; attività sportive dilettantistiche; interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento dell’ambiente e alla valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio; radiodiffusione sonora a carattere comunitario; turismo di in-

³² Vedi *supra*, par. 2.

³³ Vedi P. VENTURI, F. ZANDONAI (a cura di), *L’impresa sociale in Italia. Identità e sviluppo in un quadro di riforma*, Rapporto Iris Network, Milano, 2014.

³⁴ L. GORI, E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, cit., 16. Sul modello dell’impresa sociale, vedi anche F. GAGLIARDUCCI, A. IURLEO, *Impresa sociale*, in C. CITTADINO (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Firenze, 2008, 145 ss.

teresse sociale, culturale o religioso; cooperazione allo sviluppo; alloggio sociale; accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti; agricoltura sociale e commercio equo e solidare; microcredito; riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

La deroga parziale al divieto di distribuzione degli utili viene meglio precisata nella normativa di attuazione. Di regola, l'impresa sociale destina eventuali utili ed avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio (art. 3, c. 1). È così vietata la distribuzione degli stessi, anche in forma indiretta, a fondatori, soci o associati, lavoratori e collaboratori, amministratori e altri componenti degli organi sociali, anche qualora sopravvenga un recesso o qualsiasi altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto (art. 3, c. 2).

La disciplina, inoltre, dettaglia alcune ipotesi di distribuzione indiretta degli utili, lasciando aperta la sola possibilità di destinare una quota inferiore al cinquanta per cento degli utili e degli avanzi di gestione annuali (dedotte le eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti) “alla distribuzione, anche mediante aumento gratuito del capitale sociale o comunque non superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato” (art. 3, c. 3, lett. a)) ovvero “a erogazioni gratuite in favore di enti del Terzo settore diversi dalle imprese sociali, che non siano fondatori, associati, soci dell'impresa sociale o società da questa controllate, finalizzate alla promozione di specifici progetti di utilità sociale” (art. 3, c. 3, lett. b)). È prevista inoltre la possibilità di destinare una quota non superiore al tre per cento degli utili netti annuali a fondi istituiti dagli enti e associazioni incaricati di funzioni di monitoraggio, ricerca e vigilanza di cui all'art. 15, nonché dalla Fondazione Italia Sociale, se “specificamente ed esclusivamente” rivolti alla promozione e allo sviluppo delle imprese sociali, mediante azioni e iniziative di varia natura quali, ad esempio, il finanziamento di progetti di studio e di ricerca sul tema o attività di formazione, promozione o sviluppo delle imprese sociali e dei loro lavoratori (art. 16). Nell'idea di promuoverne l'impiego e lo sviluppo, la riforma introduce poi alcune misure fiscali e di sostegno economico all'impresa sociale. In particolare, si prevede la detassazione degli utili o avanzi di gestione che incrementino le riserve indivisibili dell'impresa sociale in sospensione d'imposta e che vengano effettivamente destinati allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio³⁵. Sono inoltre introdotti ulteriori incentivi fiscali volti a favorire gli investimenti di capitale nelle imprese sociali (art. 18).

³⁵ La stessa misura è attualmente prevista per le cooperative sociali e per i consorzi tra piccole e medie imprese.

Al contempo, il decreto legislativo si propone di garantire una maggiore trasparenza dell'impresa sociale, imponendo la costituzione mediante atto pubblico (art. 5, c. 1), l'iscrizione nel registro delle imprese (art. 5, c. 2)³⁶, l'accesso anche in via telematica agli atti depositati presso l'ufficio del registro da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il deposito e la pubblicazione nel proprio sito internet del bilancio sociale (art. 9), funzioni di monitoraggio, ricerca e controllo, promosse dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in accordo con le altre amministrazioni pubbliche coinvolte (art. 15).

Vengono, infine, istituiti organi di controllo interno (art. 10) e forme di partecipazione attiva alle attività dell'impresa dei lavoratori, degli utenti e, più in generale, dei soggetti interessati (art. 11).

A quindici anni dalla legge n. 64 del 2001 che lo ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento, la riforma ridisegna poi le norme del servizio civile.

Il decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, istituisce e disciplina il nuovo servizio civile universale, introducendo la possibilità di partecipazione ai programmi anche per gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia (art. 14, c. 1)³⁷.

Il servizio civile universale può svolgersi in Italia e all'estero, per un periodo di tempo che può variare tra gli otto e i dodici mesi (art. 16, c. 4).

La normativa ne amplia i settori di attività, considerando tra questi, in particolare, quello dell'assistenza, della protezione civile, del patrimonio ambientale e della riqualificazione urbana, del patrimonio storico, artistico e culturale, dell'educazione e promozione culturale e dello sport, dell'agricoltura sociale, della promozione della pace tra i popoli, della promozione e tutela dei diritti umani, della cooperazione allo sviluppo, della promozione della cultura italiana all'estero e del sostegno alle comunità di italiani all'estero (art. 3).

³⁶ L'iscrizione nel registro delle imprese soddisfa, *ex art. 11, c. 3, del d.lgs. n. 117 del 2017*, il requisito dell'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore. Diversamente, per gli enti del Terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale, che non sono qualificati come impresa sociale, è previsto un obbligo di iscrizione in entrambi i registri (art. 11, c. 2, d.lgs. n. 117 del 2017).

³⁷ Per quanto attiene ai requisiti di partecipazione, l'art. 14 del decreto legislativo dispone che "sono ammessi a svolgere il servizio civile universale, su base volontaria, senza distinzioni di sesso, i cittadini italiani, i cittadini di Paesi appartenenti all'Unione europea e gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia che, alla data di presentazione della domanda, abbiano compiuto il diciottesimo e non superato il ventottesimo anno di età". Per quanto riguarda la partecipazione al servizio dei cittadini stranieri, l'art. 14, c. 2, del d.lgs. n. 40 del 2017, precisa che l'ammissione al servizio civile universale "non costituisce in alcun caso (...) presupposto per il prolungamento della durata del permesso di soggiorno".

Il servizio civile universale è finanziato da uno specifico Fondo nazionale, collocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, cui affluiscono risorse statali ed europee (art. 24).

Il decreto, inoltre, definisce i ruoli e le competenze dei soggetti che partecipano alla realizzazione del servizio. Allo Stato sono attribuite le funzioni di programmazione, organizzazione e attuazione del servizio civile universale, nonché l'accreditamento degli enti, le attività di controllo, verifica e valutazione dello stesso (art. 6). Le Regioni e le Province autonome sono coinvolte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nella predisposizione del piano triennale e dei piani annuali, nonché nella valutazione degli interventi di servizio civile universale negli ambiti di competenza; possono attuare, inoltre, programmi con risorse proprie, previa verifica del rispetto dei principi e delle finalità previste (art. 7).

Viene infine istituito un apposito Albo dei soggetti pubblici e privati del servizio civile universale (art. 11), strutturato in distinte sezioni regionali. Ed ancora, sono istituite la Consulta nazionale per il servizio civile universale (art. 10) e la Rappresentanza degli operatori volontari, articolata a livello nazionale e regionale, quali organismi di confronto in ordine alle questioni concernenti l'attuazione del servizio civile universale (art. 9, c. 2).

5. Segue. Il nuovo Codice del Terzo settore

Il nuovo Codice del Terzo settore, introdotto dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, a norma dell'art. 1, c. 2, lett. *b*), della legge delega n. 106 del 2016, merita un ulteriore e distinto approfondimento, rappresentando senza dubbio il risultato più tangibile e significativo della riforma del Terzo settore.

Richiederebbe un'analisi puntuale delle singole disposizioni che non è possibile in questa sede; ci limiteremo, pertanto, a segnalare solo alcuni passaggi della nuova disciplina, sviluppando quanto in parte detto nei paragrafi precedenti in relazione alle indicazioni contenute nella legge delega.

Il Codice del Terzo settore provvede finalmente al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore. Per quanto non in esso previsto, il decreto rinvia alla applicazione, ove compatibile, delle norme del Codice civile e delle relative disposizioni di attuazione.

La nuova disciplina si articola in una prima parte di carattere generale, comprensiva di un Titolo I dedicato alle finalità, all'oggetto e ai principi generali, di un Titolo II relativo agli enti del Terzo settore in generale e di un Titolo III concernente in particolare il volontario e le attività del volontariato; segue poi una parte di disciplina specificamente rivolta alle associazioni e fondazioni del Terzo settore (Titolo IV) e a particolari categorie di enti (Titolo V), quali le Organizzazioni di volontariato (Capo I), le Associazioni di promozione sociale (Capo II), gli Enti filantropici (Capo III), le Imprese so-

ciali (Capo IV – che rinvia al d.lgs. n. 112 del 2017), le Reti associative (Capo V) e le Società di mutuo soccorso (Capo VI); segue, ancora, la disciplina di dettaglio del Registro unico nazionale del Terzo settore (Titolo VI) e quella relativa ai rapporti con gli Enti pubblici (Titolo VII); una parte del Codice è poi specificamente dedicata alla promozione e al sostegno degli enti del Terzo settore (Titolo VIII), relativa alla istituzione e regolazione del Consiglio nazionale del Terzo settore (Capo I), alla riorganizzazione dei Centri di servizio per il volontariato (Capo II), nonché a specifiche misure (ad es. l'accesso al credito e al Fondo sociale europeo – Capo III) e a strumenti di sostegno e finanziamento (Capo IV); i Titoli IX e X riguardano i titoli di solidarietà e le altre forme di finanza sociale e il regime fiscale; la disciplina si conclude con un Titolo XI dedicato espressamente ai controlli e al coordinamento e con il Titolo XII contenente le disposizioni transitorie e finali.

Oltre alla già menzionata introduzione di una definizione di Ente del Terzo settore (art. 4), cui si collega per le associazioni e fondazioni un acquisto (potremmo dire) “semplificato” della personalità giuridica (*ex art. 22*), il Codice provvede ad individuare, ampliandoli, i settori di attività di interesse generale in cui gli enti del Terzo settore possono operare.

La legge delega, infatti, si limitava a stabilire che lo svolgimento delle attività di interesse generale dovesse avvenire “in coerenza con le previsioni statutarie” e mediante modalità che garantissero “le più ampie condizioni di accesso da parte dei soggetti beneficiari”; richiamava, poi, le finalità generali che devono essere proprie del Terzo settore (ovvero civiche, solidaristiche e di utilità sociale), considerandole inoltre “requisito” per beneficiare delle agevolazioni previste dalla normativa, a voler così rimarcare la centralità dell'elemento di interesse generale ai fini della qualificazione come ente di Terzo settore. Quanto alla individuazione specifica dei settori di attività considerati, la legge delega rinviava invece al decreto legislativo di attuazione (art. 4, c. 1, lett. *b*)).

Il nuovo Codice procede così a dettagliare i possibili oggetti delle attività di interesse generale in un elenco assai ampio e onnicomprensivo, ovviando al rischio di una possibile “cristallizzazione” del concetto di utilità sociale, mediante la previsione di un aggiornamento periodico. Quest'ultimo, a norma dell'art. 5, c. 2, può essere disposto con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi (*ex art. 17, c. 3, l. n. 400 del 1988*) su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economica e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, che si esprimono entro trenta giorni dalla data di trasmissione del decreto, decorsi i quali quest'ultimo può essere comunque adottato.

Vengono in tal modo recepite talune delle osservazioni presentate nel corso dei lavori parlamentari a sostegno della proposta di un “codice delle attività di interesse generale” da sottoporre a “sistematica e periodica opera di revisione, sia in relazione alla sua efficacia, sia in relazione ai mutamenti nella definizione dell’interesse generale derivanti dalla vita della comunità politica e dalla evoluzione dei problemi e delle opportunità che essa si trova di fronte”³⁸.

Appare poi interessante la previsione di Reti associative quali enti del Terzo settore (art. 41). Queste associano (direttamente o indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti) un numero non inferiore a 100 enti del Terzo settore o, alternativamente, almeno 20 fondazioni, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno cinque regioni o province. L’idea di fondo è quella di favorire maggior coordinamento, tutela, rappresentanza e promozione degli enti del Terzo settore. Per questo, si prevede anche la possibilità di reti associative di livello nazionale, cui sono devolute (oltre alle attività statutarie) attività di monitoraggio, valutazione dell’impatto sociale e controllo, nonché la possibilità di promuovere partenariati e protocolli di intesa con le pubbliche amministrazioni.

Tali organismi, così delineati, possono accedere al Fondo per i progetti innovativi degli enti associativi. Quest’ultimo, appositamente istituito dall’art. 72 del decreto legislativo, è infatti destinato a sostenere, anche attraverso le reti associative, lo svolgimento di attività di interesse generale, oggetto di iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni del Terzo settore.

In proposito, si evidenzia il primo atto di indirizzo, del 13 novembre scorso, con il quale (*ex art. 72, c. 3, d.lgs. n. 117 del 2017*) il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha individuato per l’anno 2017 gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili attraverso le risorse del Fondo, nonché mediante le risorse finanziarie specificamente destinate al sostegno degli enti del Terzo settore a norma dell’art. 73 del Codice. L’atto ribadisce, infatti, l’esigenza di “favorire la partecipazione attiva degli enti del Terzo settore allo sviluppo sociale ed economico del Paese, sostenendone le capacità organizzative e rafforzando le reti in un’ottica di sussidiarietà orizzontale” e stanziando risorse finanziarie per complessivi euro 91.136.985,00.

³⁸ Vedi *Per un codice delle attività di interesse generale*, Osservazioni e proposte sulle linee guida del Governo per la riforma del terzo settore, Roma, maggio 2014, presentate da Fondaca, think tank europeo con sede in Roma, costituito nel 2001 e impegnato su temi connessi alla cittadinanza. È poi seguita una proposta “metodologica” circa la definizione delle attività di interesse generale, funzionale alla implementazione della legge delega. Vedi FONDACA, *La riforma del terzo settore e le attività di interesse generale. Una proposta metodologica*, Roma, ottobre 2016.

Segue, in attuazione, il decreto n. 326 del 14 novembre 2017 del Direttore Generale del Terzo settore e della Responsabilità Sociale delle Imprese, con il quale viene adottato ed è poi pubblicato l'“Avviso n. 1/2017 per il finanziamento di iniziative e progetti di rilevanza nazionale ai sensi dell'articolo 72 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 – anno 2017”. Quest'ultimo disciplina modalità e termini di presentazione delle proposte progettuali, criteri di valutazione e modalità di assegnazione ed erogazione del finanziamento previsto per la realizzazione degli interventi.

Gli enti del Terzo settore sono poi interessati da varie forme di incentivo fiscale e di sostegno economico. Il Codice introduce, ad esempio, un “social bonus” per la valorizzazione degli immobili pubblici destinati agli enti del Terzo settore (art. 81) e la possibilità per gli istituti di credito di emettere specifici “titoli di solidarietà” (sotto forma di obbligazioni o altri titoli di debito), finalizzati al finanziamento e al sostegno delle attività di interesse generale. Il ricorso al nuovo strumento è particolarmente favorito dalla previsione del regime fiscale stabilito per i titoli di Stato e dal riconoscimento agli istituti di credito che emettono tali titoli di un credito di imposta pari al 50% delle erogazioni liberali effettuate a favore degli enti del Terzo settore.

Aumentano, infine, le detrazioni e le deduzioni per le erogazioni liberali destinate agli enti del Terzo settore (art. 83) ed è favorito fiscalmente il prestito di denaro tramite portali online di social Lending (art. 78).

La promozione e il sostegno degli enti del Terzo settore è poi perseguita dalla normativa di attuazione mediante l'istituzione del Consiglio nazionale del Terzo settore, un organo a composizione mista, presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali o da un suo delegato (art. 58 ss.). Tale organo – che coinvolge anche rappresentanti designati dall'associazione di enti del Terzo settore più rappresentativa sul territorio nazionale, rappresentanti di reti associative, nonché esperti di comprovata esperienza professionale in materia di Terzo settore – è chiamato ad esprimere pareri non vincolanti (tuttavia solo “ove richiesto) sugli schemi di atti normativi concernenti il Terzo settore e sulle modalità di utilizzo delle risorse finanziarie previste dalla normativa; esprime, inoltre, parere obbligatorio non vincolante sulle linee guida in materia di bilancio sociale e di valutazione di impatto sociale delle attività svolte dagli enti e, più in generale, è coinvolto nelle funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo, con il supporto delle reti associative nazionali; infine, designa un componente nell'organo di governo della Fondazione Italia Sociale, nonché i rappresentanti degli enti del Terzo settore presso il CNEL.

Il Codice del Terzo settore, infine, riorganizza interamente i Centri di servizio per il volontariato (CSV – art. 61 ss.), istituendo un organismo nazionale di controllo (ONC), cui è affidata, tra le altre funzioni, l'amministrazione (in modo centralizzato) del FUN, fondo speciale destinato al finanziamento sta-

bile dei CSV. L'ONC può disporre di uffici territoriali, denominati Organismi territoriali di controllo (OTC), privi di autonoma soggettività giuridica, cui sono attribuite, nell'interesse generale, funzioni di controllo dei CSV.

6. Brevi note conclusive

La riforma del Terzo settore recentemente varata dal legislatore italiano costituisce indubbiamente un risultato apprezzabile sotto molteplici profili.

Il primo e più importante di questi riguarda la volontà, senz'altro realizzata, di provvedere ad un riordino e ad una revisione organica e sistematica della disciplina relativa al Terzo settore; una disciplina sino ad oggi frammentata e settoriale che ha contribuito, oltre che a sfumare i contorni definitivi del Terzo settore, rendendone incerti gli elementi costitutivi e caratterizzanti, a ricomprendere in esso realtà spesso distanti tra loro e persino di dubbia utilità sociale.

Il nuovo Codice del Terzo settore dimostra di voler superare la logica del beneficio fiscale, regolando invece i più diversi aspetti giuridici legati alla natura degli enti che compongono il Terzo settore. Pone inoltre un'attenzione inedita alle attività effettivamente svolte ed al loro impatto sociale, avvalorando la rilevanza della dimensione fattuale piuttosto che quella meramente formale. Il valore sociale delle attività considerate, infatti, non risiede più soltanto nella forma giuridica delle organizzazioni, bensì nei risultati prodotti concretamente da tali attività, che divengono così verificabili in termini di interesse generale. Vero è anche che la disciplina di attuazione, salvo imporre particolari adempimenti contabili e di pubblicità e prevedere alcune modalità di monitoraggio e controllo, non giunge a chiarire compiutamente cosa debba intendersi per "impatto sociale". La definizione offerta dal Codice, con una formulazione che ricalca quella assai ampia contenuta nella legge delega, non consente fino in fondo di capire come misurare e valutare l'effetto che le attività di un ente del Terzo settore riescono a produrre a beneficio della comunità interessata rispetto all'obiettivo individuato.

È poi senz'altro positivo il tentativo di delineare più precisamente i confini del Terzo settore, provvedendo ad individuarne più chiaramente nozione ed elementi caratterizzanti. L'istituzione di un Registro unico nazionale del Terzo settore è in questo una soluzione interessante, che consente un maggior controllo sull'intero mondo non profit e una più ampia conoscibilità da parte dei terzi. Al contempo, tuttavia, tale strumento, per come è configurato dalla disciplina di attuazione, contribuisce a formalizzare e a cristallizzare molto il Terzo settore, tracciando una linea fin troppo netta tra chi può stare dentro e chi rimane fuori da esso.

Ci si chiede, inoltre, quanto tutto questo sia in linea con l'intento dichiarato dalla riforma di garantire un più ampio esercizio del diritto di associazione

ed il valore delle formazioni sociali liberamente costituite. La centralizzazione di molte funzioni di controllo e verifica sulle attività degli enti del Terzo settore potrebbe costringere in percorsi eccessivamente precostituiti la libera manifestazione di energie di solidarietà da parte della società civile.