AIC
ASSOCIAZIONE ITALIANA
DEI COSTITUZIONALISTI

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE
Fasc. 2/2017
13 giugno 2017

La crisi del welfare pubblico e il "nuovo" Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 106/2016•

di **Sara Benvenuti** – *Assegnista di ricerca in Diritto comparato, Università degli Studi di Firenze*

e di **Sara Martini –** *Dottoranda in Diritto comparato, Università degli Studi di Firenze*[1]

ABSTRACT: The paper discusses the main content of the legislation reforming the third sector recently approved by the Italian Parliament (Law No. 106/2016). Considering the significant expansion of nonprofit organizations and their growing importance in the mixed welfare system, the article firstly investigates the elements of the current crisis of welfare state and provides a general picture of the constitutional framework and the limits of the existing Italian legislation. Secondly, the paper presents an overview of the Law No. 106/2016 and the draft delegated legislation, focusing in particular on innovative profiles and critical issues. If many aspects remain to be clarified, the reform path is traced and seems to indicate the will to give new impetus to a strategic sector for Italian society.

SOMMARIO: 1. I vincoli europei di bilancio e le esigenze di sostenibilità finanziaria: le ricadute sul welfare pubblico. – 2. La natura del Terzo settore nella dinamica pubblico-privato. – 3. Definire il Terzo settore ... *a contrario* – 4. Segue. Il Terzo settore alla luce dei principi costituzionali – 5. Verso una disciplina organica della materia: le Linee guida per la riforma del Terzo settore. - 6. Segue. La legge delega n. 106/2016. - 7. In attesa della approvazione definitiva dei decreti attuativi, alcuni rilievi critici.

1. *I vincoli europei di bilancio e le esigenze di sostenibilità finanziaria: le ricadute sul welfare pubblico*

La crisi economico-finanziaria che ha investito l'Europa a partire dal 2008 e le politiche di austerità che ne sono conseguite hanno avuto un impatto dirompente sui sistemi di welfare degli Stati membri[2].

• Contributo sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

[1] Il contributo è frutto della riflessione comune delle Autrici. Tuttavia, i §§ 1, 4 e 6 sono da attribuirsi a Sara Benvenuti, i §§ 2, 3 e 5 sono da attribuirsi a Sara Martini, mentre il § 7 è stato redatto congiuntamente.

[2] Si pensi, in particolare, al Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria, c.d. *Fiscal Compact*, sottoscritto il 2 marzo 2012 dagli Stati membri UE, ad eccezione di Gran Bretagna e Repubblica ceca, che ha imposto l'introduzione del principio di pareggio di bilancio negli ordinamenti costituzionali. In generale, con riguardo ai provvedimenti adottati in sede europea, vedi A. M. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al* Fiscal Compact, in *Il Diritto dell'Unione europea*,

Se "l'edificazione del Welfare State a livello nazionale e l'integrazione sempre più stretta tra i Paesi del vecchio continente sono stati gli obiettivi politici e ideali più salienti del secondo Novecento", negli ultimi venti anni "queste due costruzioni istituzionali sono entrate in una crisi profonda e, quel che è peggio, sembrano aver imboccato una rotta di collisione"[3]. Nel perseguire gli obiettivi individuati dalle Strategie di Lisbona e di Europa 2020, gli Stati europei hanno messo mano ai propri sistemi pensionistici, flessibilizzato il mercato del lavoro, definito agende programmatiche ispirate da una migliore sostenibilità ed efficienza, intrapreso percorsi di modernizzazione e di riorganizzazione dei servizi sociali. Tuttavia, fatta eccezione per alcune esperienze "virtuose" (soprattutto Paesi nordici, Olanda e, in parte, Regno Unito), il bilancio complessivo risulta ancor oggi non del tutto soddisfacente. Sono infatti mancate riforme realmente strutturali, anche per l'opposizione (non solo in Italia) di interessi di categoria confliggenti, e si è trattato più spesso di delicate "ricalibrature" operate all'interno dei vecchi sistemi di welfare, non in grado di dar risposta effettiva a bisogni emergenti e a nuove situazioni di rischio[4].

Nel caso italiano, il sistema di welfare pubblico ha conosciuto fasi anche importanti di trasformazione; tuttavia 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[5].

L'introduzione nell'art. 81 della Costituzione del principio di equilibrio del bilancio dello Stato, operata dalla legge costituzionale n. 1/2012 in attuazione dei vincoli europei[6], ha comportato per lo Stato italiano l'assunzione di una politica di finanza pubblica fortemente restrittiva[7]. Il persistere della crisi ha giustificato l'adozione di una moltitudine di provvedimenti normativi di contrazione

2012, 323 ss. Per una ricostruzione comparatistica, vedi A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.

[3] M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari, 2016, cap. 1.

[4] 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, 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.

[5] Per un'analisi approfondita delle alterne vicende vissute dal modello di welfare italiano, vedi M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOULA, *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.

[6] I. CIOLLI, *I Paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, ha evidenziato come, in realtà, il conseguimento del pareggio nei bilanci nazionali costituisse già prima della crisi un obiettivo per gli Stati membri dell'Unione europea, in quanto contemplato nel Trattato di Maastricht, nel titolo VI dedicato alla Politica economica e monetaria.

[7] Sul tema la letteratura è vastissima; si veda, per tutti, AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Seminario di studio, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, reperibile su www.cortecostituzionale.it.

della spesa pubblica e di riduzione significativa delle risorse stanziate (anche a livello regionale e locale) a favore delle politiche sociali[8].

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 minori[9].

Un fattore di pressione sul sistema di welfare è poi l'andamento demografico: l'Italia è un Paese "vecchio" che continua inesorabilmente a invecchiare[10]. Secondo gli indici demografici dell'Istat, al 1° gennaio 2016 gli ultrasessantacinquenni in Italia sono 13,4 milioni, (pari al 22% del totale della popolazione italiana)[11]. 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)[12]. Insieme all'invecchiamento cresce la domanda di assistenza e aumenta il dato dei consumi sanitari, con ricadute enormi sul sistema finanziario, organizzativo e sociale[13].

---

[8] Ci si riferisce a quella "catena" di provvedimenti normativi – i vari decreti legge "Salva Italia", "del fare", ecc. – adottati dal governo italiano in ragione del contenimento della spesa pubblica, e che assai spesso si sono tradotti a livello locale in interventi "erratici e approssimativi e talora contraddittori nel contenuto", poiché "dettati da mere ragioni finanziarie, e non certo da un approccio volto a realizzare autonomie responsabili". Così G.C. DE MARTIN, *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma, 2014, 309 ss. Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La legislazione regionale nell'epoca della crisi. Osservazioni a margine del Rapporto sulla legislazione toscana dell'anno 2014*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2015. E ancora, E. GUALMINI, *Introduzione*, in V. FARGION, E. GUALMINI (a cura di), *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempi di crisi*, cit., 14, ha parlato in proposito di "decentramento della penuria", richiamando M. Keating, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Northampton, Edward Elgar, 1998. Per un'analisi approfondita della normativa italiana conseguente alla crisi e delle ripercussioni sulle autonomie locali vedi, in particolare, S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, in ID., *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, 159 ss.

[9] 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.

[10] Tra i fattori che hanno alimentato da tempo le "fasi più turbolente" del processo di riassestamento 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.

[11] 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).

[12] 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.

[13] 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.

Sembrano poi emergere nuove forme di disagio sociale. I diversamente abili, in particolare, risultano fortemente colpiti dal ridimensionamento della spesa pubblica e subiscono più di altri utenti la forte differenziazione esistente nelle diverse aree regionali nella prestazione dei servizi di assistenza[14]. Alcuni diritti sociali, infine, non sono egualmente riconosciuti alla generalità delle persone che risiedono sul territorio italiano; gli immigrati, ad esempio, divengono spesso il primo bersaglio di politiche di esclusione sociale finalizzate a "restringere la platea dei destinatari delle prestazioni 'più costose'"[15].

In mancanza di riforme pubbliche realmente strutturali, il Terzo settore, 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. Certamente, questo non è per forza di cose sinonimo di qualità; anzi – come è stato osservato[16] – 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 e giustificare la loro incapacità a varare riforme davvero risolutive. Si rende necessario, allora, un ripensamento del sistema di welfare complessivamente considerato, fermo restando l'apporto pubblico, ma nella direzione di una migliore sinergia con il settore privato.

È proprio alla luce di queste considerazioni che si sceglie di inquadrare la riforma del Terzo settore italiano entro la tematica della crisi e delle prospettive del nostro welfare, pur nella consapevolezza che esso non costituisca l'unico ambito in cui la presenza e l'azione del settore risulti di particolare significato e interesse.

2. *La natura del Terzo settore nella dinamica pubblico-privato*

Di fronte all'acuirsi e al differenziarsi dei bisogni è necessario ricorrere a strategie alternative o complementari rispetto alle ristrutturazioni gestionali e organizzative interne al welfare pubblico, indirizzando l'attenzione verso nuove forme di collaborazione tra settore pubblico, mercato e società civile.

Va considerato, in tal senso, lo sviluppo in varie forme di quello che viene ormai chiamato "secondo welfare", espressione con cui si intende riferirsi a quel *mix* di protezioni e investimenti sociali a finanziamento non pubblico, forniti da una vasta gamma di attori economici e sociali, collegati in reti spesso caratterizzate dal forte ancoraggio territoriale[17].

[14] Più in generale, per i problemi causati dalla frammentazione regionale del welfare, vedi Y. KAZEPOV, E. BARBERIS, *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Roma, 2013.

[15] Così F. BIONDI DAL MONTE, *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Trapani, 8-9 giugno 2012. Per approfondimenti sul tema, vedi il XXV Rapporto Immigrazione 2015, pubblicato da CARITAS e MIGRANTES, spec. 86 ss. Vedi anche C. SARACANO, N. SARTOR, G. SCIORTINO (a cura di), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna, 2013.

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

[17] Il termine "secondo welfare" è stato coniato per la prima volta nel 2010 (lo spunto è del giornalista Dario Di Vico) ed è ormai diventato oggetto di significativi studi e approfondimenti. Si veda, per tutti, F. MAINO, M. FERRERA (a

Se con questo aggettivo – 'secondo' – si usa riferirsi, da una parte, al fatto che le forme di secondo welfare si innestano sul tronco del 'primo' welfare, edificato dall'intervento statale nel corso del Novecento (in particolare, nel periodo 1945-1975), non di meno esso assume anche una connotazione funzionale. Esso, infatti, "si aggiunge al primo, integra le sue lacune e ne stimola la modernizzazione attraverso la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, gestionali e finanziari"[18].

Il "secondo welfare" si realizza ad opera di una pluralità di soggetti privati, che vanno dalle imprese alle assicurazioni, dalle organizzazioni sindacali alle associazioni datoriali, dalle fondazioni bancarie a tutte le realtà del composito mondo del Terzo settore. All'interno di questo insieme di organizzazioni private è importante distinguere tra quelli che vengono comunemente definiti gli *enti profit* rispetto agli *enti non profit*, tra i quali rientra il cosiddetto "privato sociale".

Il segmento tra questi più vitale è quello costituito dai soggetti del Terzo settore. Quest'ultimo, secondo i dati di un'indagine Istat relativa al periodo 2001-2011, 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)[19]. 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 sanità, assistenza sociale e protezione civile, sviluppo economico e coesione sociale – di finanziamenti pubblici[20].

Il Terzo settore è un "mondo" costituito da organizzazioni di iniziativa privata, ma orientate all'interesse comune, molto diverse fra loro per storia, dimensioni, tipo e modalità di intervento. Esso rientra a pieno titolo nel contesto del secondo welfare, ponendosi in una sorta di "via di mezzo" tra pubblico e privato o, per meglio dire, in una posizione altra rispetto a questi due poli e contribuendo così "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"[21].

Alla luce di questo quadro, occorre chiedersi come possano strutturarsi in concreto tali relazioni fra secondo e primo welfare. Il ruolo dell'attore pubblico – a tutti i livelli, da quello centrale a quello locale – resta insostituibile: la sua visione "globale" e la sua legittimazione, normativa e non solo, confermano la necessità del suo intervento per il coordinamento, il monitoraggio e la

cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, cit. e *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, 2015.

[18] F. MAINO, F. FERRERA (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, cit., 8.

[19] 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.

[20] 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.

[21] 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.

valutazione delle azioni, nonché per assicurare l'accessibilità, l'equità e la qualità dei servizi erogati.

Lo sviluppo del secondo welfare non comporta necessariamente un arretramento o una minore valorizzazione dell'intervento pubblico, ma piuttosto un riposizionamento dei ruoli e dei compiti dello Stato e di tutti gli altri attori del sistema. In altre parole, "primo e secondo welfare non devono essere considerati come due compartimenti stagni, ma piuttosto come realtà fortemente intrecciate"[22].

Le amministrazioni pubbliche sono chiamate a 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"[23].

La legge n. 106/2016 recante delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale si inserisce in questo contesto, da un lato riconoscendo l'importanza del Terzo settore, anche a parziale compensazione dell'arretramento dell'intervento pubblico, dall'altro, proponendosi di fare chiarezza in una produzione normativa alluvionale, disomogenea e dai contorni difficilmente identificabili.

3. *Definire il Terzo settore* … a contrario

La crescente importanza del Terzo settore non è stata accompagnata nel tempo da una precisa e chiara normativa di riferimento, capace di individuarne le peculiarità e valorizzarne le potenzialità. La nozione di "Terzo settore" non ha fino ad oggi trovato definizione nel nostro ordinamento a livello normativo, contribuendo a generare una serie di profili problematici. Si pensi soltanto alla difficoltà di individuare, in assenza di una chiara categorizzazione, principi e criteri da adottare al fine di stabilire quali soggetti siano da considerare legittimamente parte del settore e quali, invece, non lo siano.

Definire il "Terzo settore" non è compito semplice per una serie di ragioni. La difficoltà di tracciare in modo netto i suoi confini nasce senz'altro dalle molteplici dimensioni che il settore coinvolge: la prospettiva del diritto è solo una delle tante cui è possibile far riferimento, insieme a quella sociologica e a quella economica[24].

---

[22] Così F. MAINO, *Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse e innovazione sociale*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, cit., 27.

[23] Così 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.

[24] Per una sintesi del 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. Riguardo al concetto giuridico di Economia sociale, si segnala A. FICI (a cura di), *Diritto dell'economia sociale. Teorie, tendenze e prospettive italiane ed europee*, Napoli, 2016.

Per una ricostruzione storica dello sviluppo del Terzo settore, vedi E. ROSSI, S. ZAMAGNI, *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Bologna, 2011.

Copiosa è la letteratura sociologica e economica che si è occupata di Terzo settore: si ricordano, tra i tanti, G. PONZANELLI (a cura di), *Gli enti "non profit" in Italia*, Padova, 1994; G.P. BARBETTA (a cura di), *Senza scopo di lucro*, cit.; U. ASCOLI (a cura di), *Il welfare futuro: manuale critico del terzo settore*, Roma, 1999; G.P. BARBETTA, S. CIMA,

Prendere a riferimento l'espressione "Terzo settore" – che non a caso utilizziamo tra virgolette – significa operare una sorta di classificazione gerarchica o comunque non autonoma rispetto alla presenza di altri settori – quanto meno il "primo" e il "secondo".

Il Terzo settore ricomprenderebbe, dunque, tutti quei soggetti che non hanno titolo per rientrare né nel Mercato, inteso come l'insieme degli attori economici che agiscono per profitto (primo settore), né nello Stato o sistema politico-amministrativo, con le sue istituzioni centrali e locali e i relativi apparati (secondo settore). Tale approccio considera il settore per difetto, giungendo ad una definizione per esclusione e configurandone un ruolo di tipo residuale rispetto all'asse portante Stato-mercato[25].

Inoltre, anche il termine "settore" può risultare assai approssimativo, se non ambiguo: diverse anime compongono infatti un sistema che è formato da un numero ampio di realtà e che coinvolge enti che svolgono attività e appartengono a contesti spesso anche molto eterogenei e distanti tra loro (sanità, cultura, sport, educazione). A tal proposito, vi è infatti chi parla di "Terzo sistema" piuttosto che di "Terzo settore" [26]. Si tratta, infatti, di "una miriade di organizzazioni e iniziative accorpate in un magma informe, tenuto insieme solo da una ragione fiscale, e nel quale attività della massima utilità sociale finiscono per essere messe insieme ad altre, ottime e piacevoli ma che con l'interesse generale c'entrano poco"[27].

Sarebbe fuorviante individuare come soggetti del Terzo settore realtà che sono caratterizzate da una sola precisa qualità, la cui sussistenza non è da considerarsi condizione esaustiva e sufficiente. Il riferimento è all'opinione secondo la quale le organizzazioni di Terzo settore, pur avendo diversa natura giuridica, struttura organizzativa e consistenza economica e finanziaria, devono condividere invariabilmente le seguenti caratteristiche: a) assenza di scopo di lucro, b) natura giuridica privata, c) presenza di un atto di costituzione formale oggetto di un contratto formalizzato o di un accordo esplicito fra gli aderenti, d) autonomia di governo, e) utilizzo nelle attività di una quota di lavoro volontario, f) presenza di una struttura di *governance* democratica[28].

Si ritiene allora preferibile la definizione per cui il Terzo settore consiste in un "ambito composto da soggetti giuridici privati collettivi costituiti per finalità di solidarietà sociale che, senza

---

N. ZAMARO (a cura di), *Le istituzioni nonprofit in Italia. Dimensioni 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. Per un'indagine comparata, vedi A.M. BATTISTI, *Welfare e no profit in Europa. Profili comparati*, Torino, 2013.

[25] Una formula simile "cercava di identificare nella realtà qualcosa che è difficile ricondurre ai due pilastri delle società moderne, appunto lo Stato e il mercato. […] Questa formula coglieva nel segno seppure in modo solo negativo e piuttosto grossolano". Così G. MORO, *Contro il* non *profit*, cit., 17.

[26] Vedi, per tutti, C. BORZAGA (a cura di), *Il terzo sistema: una nuova dimensione della complessità economica e sociale*, Padova, 1991.

[27] G. MORO, *Contro il* non *profit*, cit., 6.

[28] E. ROSSI (a cura di), *Terzo Settore (lemma*), in AGENZIA PER IL TERZO SETTORE (a cura di), *Il Terzo Settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit*, Milano, 293-297. Tali caratteristiche si ritrovano, seppur in forma diversa, nel testo della Risoluzione del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009 sull'economia sociale (2008/2250(INI)), dove si afferma che l'ambito dell'economia sociale "non può essere identificato né sulla base delle sue dimensioni né del settore di attività, bensì sulla base del rispetto di valori comuni come il primato della democrazia, della partecipazione degli attori sociali, della persona e degli obiettivi sociali sul capitale, la difesa e l'applicazione dei principi di solidarietà e responsabilità, la conciliazione degli interessi degli utenti con l'interesse generale, il controllo democratico da parte dei suoi membri, l'adesione volontaria e aperta, l'autonomia di gestione e l'indipendenza rispetto ai poteri pubblici, l'allocazione della maggior parte delle eccedenze a favore del perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile e dei servizi resi ai membri nel rispetto dell'interesse generale".

scopo di lucro, danno vita ad attività congruenti con le stesse finalità di partenza"[29]. Si tratta di una enunciazione che ricomprende diverse tipologie giuridiche ed organizzative: in definitiva, enti di natura privata ma volti alla produzione di beni e servizi a destinazione pubblica o collettiva.

La difficoltà di definire cosa si intenda per "Terzo settore" ha generato l'utilizzo, in letteratura, di svariate espressioni affini ma non del tutto corrispondenti. Si parla, ad esempio, di "nonprofit" (o "non profit") per intendere tutte le attività che hanno come caratteristica il vincolo di non distribuzione di utili ai propri soci, con la conseguenza che eventuali profitti conseguiti devono essere reinvestiti nel perseguimento delle finalità istituzionali dei medesimi enti[30].

Di più recente coniazione è anche il termine "economia civile", con cui viene identificato un gruppo di organizzazioni che produce beni – i cosiddetti "beni relazionali" – nel rispetto del principio della reciprocità[31].

Altra espressione è quella di "privato sociale", entro cui sono ricomprese "tutte quelle sfere associative di società civile che operano in modo autonomo, con gestione privata, per finalità prosociali ovvero altruistiche". La scelta di utilizzare questo termine nasce dalla convinzione per cui il Terzo settore non deve essere considerato una realtà residuale ma piuttosto dotata di una sua irriducibile autonomia, originarietà e originalità. Esso è inteso come "portatore di una visione della società che è *con-corrente* rispetto a quelle del sistema politico (Stato) e del sistema economico (mercato) capitalistico"[32].

Al di là dei termini e delle espressioni adottate, è evidente che il settore si presenti come una vera e propria "galassia", la cui esatta composizione è difficilmente determinabile in assenza di una definizione organica a livello legislativo. In realtà, la locuzione "Terzo settore" è stata utilizzata in alcuni provvedimenti normativi: basti pensare, ad esempio, alla legge n. 328 del 2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, e in particolare all'art. 5 della legge, rubricato "Ruolo del Terzo settore"[33]. Con tale disposizione, il legislatore affida al Terzo settore una posizione centrale nel sistema, pur non esprimendo una precisa definizione circa la sua natura ed identità[34]. È indubbio, tuttavia, che manchi ad oggi o almeno fino

[29] S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2011, 83.

[30] Il termine, mutuato dalla tradizione legislativa e culturale di common law ed entrato a far parte anche del nostro linguaggio comune, sta per *nonprofit organizations* e individua quegli enti che operano senza avere per fine primario il conseguimento del profitto (il termine scientificamente più corretto sarebbe, infatti, *Not for Profit*). Vedi G.P. BARBETTA, F. MAGGIO, *Nonprofit*, Bologna, 2008. Per un approfondimento in chiave problematica, vedi anche L.M. SALAMON, H.K. ANHEIER, *Defining the Nonprofit Sector. A Cross-national Analysis*, Manchester, 1997.

[31] Per approfondire, vedi S. ZAMAGNI, L. BRUNI, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica. Oltre il duopolio Stato-mercato*, Bologna, 2004 e *Dizionario di Economia civile*, Roma, 2009.

[32] P. DONATI, I. COLOZZI (a cura di), *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, Bologna, 2004, 25.

[33] In precedenza, la locuzione "Terzo settore" si rintraccia nelle disposizioni della legge n. 662 del 1996, come modificata dalla legge n. 133 del 1999, che prevede l'istituzione di un organismo di controllo che svolga "i più ampi poteri di indirizzo, promozione e ispezione per la corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare in materia di terzo settore" (art. 3, c. 190). Oltre alla legge n. 328/2000 e il conseguente d.p.c.m. 30 marzo 2001, si ricordi altresì il d.p.c.m. 26 gennaio 2011, che ha modificato il termine di "Agenzia per le Onlus" in "Agenzia per il Terzo settore" (Agenzia poi soppressa con l'art. 8, c. 23 del d.l. 2 marzo 2012, n. 16).

[34] La legge n. 328 dell'8 novembre 2000, prima legge organica nazionale sull'assistenza, ha dettato norme "per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", riconoscendo a più riprese l'importanza dell'apporto fornito dagli enti privati, in particolare non lucrativi, disponendo la partecipazione di questi alla programmazione delle politiche, alla progettazione degli interventi ed alla concreta realizzazione degli stessi. In particolare, l'art. 5 della legge prevede che "per favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore anche attraverso politiche formative ed interventi per l'accesso agevolato al credito ed

all'entrata in vigore della legge n. 106/2016 un contributo compiuto da parte del legislatore nazionale: se, infatti, la normativa opera in varie circostanze un richiamo al Terzo settore, d'altra parte la stessa legislazione non ha mai provveduto alla sua definizione.

4. *Segue. Il Terzo settore alla luce dei principi costituzionali*

Il Terzo settore non trova espressa menzione in Costituzione; tuttavia, larga parte delle disposizioni legislative in materia costituisce una diretta attuazione di principi costituzionali, che offrono così alcune coordinate preziose per inquadrare la disciplina.

In mancanza di una normativa organica del Terzo settore e, ancor prima, di una sua puntuale definizione legislativa, la giurisprudenza costituzionale ha ricercato un tratto unificante nel quadro dei principi e dei valori contenuti nella Costituzione, giungendo a configurare una vera e propria "dottrina" sul tema.

Prima ancora della riforma del Titolo V, il fondamento costituzionale del Terzo settore è stato ricostruito dalla Corte costituzionale sia nel suo significato "soggettivo", cioè espressivo di un diritto/dovere fondamentale del singolo, sia in senso "oggettivo", in quanto manifestazione di un interesse pubblico[35].

Il Terzo settore costituisce infatti attuazione del principio di solidarietà sociale che, per un verso, riconosce e garantisce i diritti fondamentali dell'uomo anche nelle "formazioni sociali ove si svolge la sua personalità", per un altro, richiede l'adempimento dei "doveri inderogabili di solidarietà" (art. 2 Cost.) e "l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3 Cost.). Uno sviluppo importante è contenuto poi nell'art. 4, comma 2, della Costituzione, in virtù del quale ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o funzione che "concorra al progresso materiale e spirituale della società". Ed ancora, contribuiscono a fondare costituzionalmente il Terzo settore la libertà di associazione (art. 18) e quella di iniziativa economica privata legata all'utilità sociale (art. 41)[36].

Il principio di solidarietà viene ad intrecciarsi con il principio personalista e con quello pluralista, trovando punto di incontro nella "persona umana", intesa nella sua vocazione sociale e relazionale e quale "centro di interessi e valori attorno a cui ruota tutto il sistema di garanzie costituzionali"[37]. La considerazione dell'uomo "uti socius", derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, avvalora una delle componenti fondamentali del Terzo settore, ovvero quello dell'azione volontaria. A partire infatti dalla decisione n. 75 del 1992, la Corte costituzionale ha rilevato come il volontariato esprima il vincolo di appartenenza attiva dell'individuo alla comunità e costituisca "diretta realizzazione del

ai fondi dell'Unione europea". Per un commento si rimanda a S. LAPORTA, *Art. 5. Il ruolo del terzo settore*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, A. PASTORI (a cura di), *Il sistema dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007, 167-190.

[35] A. SIMONCINI, *Il terzo settore e il nuovo Titolo V della Costituzione*, in P. CARROZZA, E. ROSSI (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, 69 ss., spec. 76.

[36] G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del terzo settore*, in C. CITTADINO (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e terzo settore*, Firenze, 2008, 25 ss.

[37] A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, 50-122, spec. 98. Vedi anche la ricostruzione di L. ANTONINI, A. PIN, *Gli aspetti costituzionali, amministrativi e tributari del Terzo settore*, in S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, cit., 141 ss.

principio di solidarietà sociale", per cui "la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa"[38]. Pertanto, il volontariato è da intendersi come "un modo d'essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali o, detto altrimenti, un paradigma dell'azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui"[39].

Al tempo stesso, il Terzo settore, poiché espressione anche di una "libertà sociale", dev'essere tutelato e promosso dalla Repubblica. Il principio di solidarietà, infatti, coinvolge "l'intera comunità nazionale" e "dev'essere congiuntamente perseguito", nel rispetto delle relative competenze costituzionali, a tutti i livelli di governo statale, regionale o locale[40].

La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione, ha rafforzato tale principio, offrendo al Terzo settore una maggiore "copertura costituzionale"[41]. Più precisamente, mentre al comma 1 dell'art. 118 si afferma che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza", al comma 4 della nuova disposizione costituzionale, quegli stessi soggetti pubblici sono chiamati a favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale". Ecco allora che lo stesso principio di solidarietà viene ad esplicarsi in due distinti ambiti: "[i]l primo, nel quale la collettività politica, dunque l'autorità pubblica, configura diritti e assume responsabilità di definire i modi in cui essi diventano effettivi, cioè vengono garantiti, o comunque definisce prestazioni doverose. Il secondo, in cui, al di là dei diritti garantiti e delle prestazioni doverose, la società è libera di esprimere le proprie energie di solidarietà, e deve essere incentivata a farlo"[42].

5. *Verso una disciplina organica della materia: le Linee guida per la riforma del Terzo settore*

La legislazione italiana sul settore non profit è stata disciplinata nel tempo attraverso una legislazione "a canne d'organo" o "a macchia di leopardo", ovvero con leggi e provvedimenti *ad hoc* per ciascun gruppo di soggetti[43].

[38] C. cost., sent. 17-28 febbraio 1992, n. 75, spec. cons. dir. 2, in *Giur. cost.*, 1992, 404 ss. Vedi a commento, E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato*, in *Giur. cost.*, 1992, 2348 ss. Cfr. C. cost., sent. n. 355 del 1992, in *Giur. cost.*, 1992, 2821 ss. e sent. n. 500 del 1993, in *Giur. cost.*, 1993, 4012 ss.

[39] C. cost., sent. 17-28 febbraio 1992, n. 75, cit., cons. dir. 2.

[40] C. cost., sent. 15-28 aprile 1992, n. 202, spec. cons. dir. 2, in *Giur. cost.*, 1992, 1487 ss. Sul punto, vedi A. SIMONCINI, *Il terzo settore e il nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 78-79.

[41] A. SIMONCINI, *Il terzo settore e il nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 98. La letteratura su principio di sussidiarietà e ordinamento costituzionale è vastissima. Si ricordano, in particolare, A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 51 ss.; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 5 ss.

[42] V. ONIDA, *Conclusioni*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, 2005, 115 ss., spec. 116.

[43] P. MICHIARA, *Il terzo settore come* munus, in *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 3/2013, 542.

La fonte normativa di riferimento è in primo luogo il Codice civile, libro I – titolo II – capo II, che distingue, in base alla tipologia organizzativa, tra associazioni (riconosciute e non riconosciute), fondazioni e comitati[44]. A questo tipo di organizzazioni senza scopo di lucro sono dedicati gli articoli da 14 a 42 del Codice, che non offrono alcuna definizione delle stesse: come è stato scritto, "la semplicità e la stringatezza delle norme dettate dal codice civile hanno sicuramente consentito, nel corso degli anni, di piegare le figure giuridiche del terzo settore (l'associazione, la fondazione e il comitato) a scopi differenti ed alle esigenze del momento"[45].

Come anticipato[46], privo di definizioni è anche il dettato della "legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (legge n. 328/2000)**:** l'art. 5, dedicato al Terzo settore, ne configura il ruolo ma non l'identità; non è prevista, infatti, una espressa definizione del *genus* del Terzo settore. La legge si limita a stabilire che "per favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore anche attraverso politiche formative ed interventi per l'accesso agevolato al credito ed ai fondi dell'Unione europea".

Venendo poi alle singole tipologie giuridiche, rilevano la legge quadro sul volontariato (legge n. 266/1991), la legge sulle cooperative sociali (legge n. 381/1991)[47], la disciplina sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (legge n. 460/1998 e successive modifiche) e la disciplina sulle cosiddette Associazioni di promozione sociale, introdotte nel nostro ordinamento con la legge n. 383 del 2000. Ed ancora, i riferimenti normativi relativi alle Organizzazioni non governative (legge n. 49/1987), la legge sugli istituti di patronato e di assistenza sociale (legge n. 152/2001) e quella sulle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza (legge n. 207/2001), la disciplina sull'impresa sociale (legge n. 155/2006).

Se la necessità di procedere ad un'opera di riordino e di sistematizzazione della normativa in materia è avvertita da tempo[48], solo il 12 maggio 2014 il Governo italiano ha reso note le "Linee guida per una Riforma del Terzo settore"[49].

---

[44] Il Codice civile distingue tra "associazioni", siano esse riconosciute o meno, "fondazioni" e "comitati". Le prime consistono in organizzazioni costituite da un gruppo di persone che si uniscono per perseguire uno scopo e una finalità comuni, di tipo non economico. L'associazione riconosciuta ha personalità giuridica (il riconoscimento della personalità è subordinato al procedimento concessorio e allo scrutinio delle finalità e dei mezzi da parte dell'amministrazione pubblica), diversamente da quella cosiddetta "non riconosciuta". La "fondazione", che deve essere sempre riconosciuta, a differenza dell'associazione, consiste in un patrimonio dedicato al perseguimento di uno scopo specificato nello statuto della fondazione stessa. L'elemento patrimoniale, che rappresenta ciò che differenzia un'associazione da una fondazione, è fondamentale per il riconoscimento giuridico e può avere varia natura così come varie possono essere le sue modalità di impiego. Si distinguono quindi le fondazioni erogative, che realizzano indirettamente lo scopo statutario attraverso l'elargizione diretta di contributi a favore di persone fisiche e di altri enti; le fondazioni operative, che svolgono direttamente attività funzionali al raggiungimento degli scopi statutari; le fondazioni miste, che uniscono elementi propri di entrambi gli schemi riportati. Il codice civile si occupa poi del cosiddetto "comitato", organizzazione caratterizzata dalla presenza di uno scopo definito insieme alla previsione di un arco di tempo delimitato per il suo raggiungimento.

[45] G.P. BARBETTA, *Il settore nonprofit italiano,* cit., 203.

[46] Vedi *supra*, par. 2.

[47] La legge n. 381/1991 stabilisce due tipi di cooperative sociali: la cooperativa sociale di tipo A e la cooperativa sociale di tipo B. La prima è attiva nella gestione dei servizi sociali e sanitari e nel campo dell'educazione. La seconda si caratterizza per un'azione destinata all'inclusione lavorativa delle persone svantaggiate e può operare in una pluralità di settori (agricoltura, industria, commercio e servizi).

[48] Per approfondimenti, vedi AA.VV., *Il non profit italiano al bivio,* Milano, 2002. Per le proposte di disegni di legge nelle passate legislature, vedi www.camera.it.

Il documento, pur nella sua brevità, ha previsto un approfondimento suddiviso in alcune aree tematiche, a loro volta articolate in una serie di punti specifici.

Gli obiettivi di fondo del processo di riforma sono 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", in attuazione dei "principi di equità, efficienza e solidarietà sociale"; la creazione di nuove occasioni di lavoro, alla stregua del dato in base al quale il Terzo settore "è l'unico comparto che negli anni della crisi ha continuato a crescere"; la promozione di "tutti i comportamenti donativi o comunque prosociali dei cittadini e delle imprese, finalizzati a generare coesione e responsabilità sociale".

Tali obiettivi sono declinati in cinque linee di indirizzo: ricostruire le fondamenta e i confini giuridici del settore, valorizzare il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, far decollare l'impresa sociale, rilanciare il servizio civile nazionale universale, dare stabilità e ampliare le forme di sostegno economico pubblico e privato degli enti del Terzo settore.

Nell'ambito di queste cinque aree, sono poi articolate ben ventinove azioni poiché, come si legge nel testo, "ciascuna di queste linee guida richiede interventi concreti".

La prima azione riguarda la riforma della disciplina contenuta nel Codice civile, cui seguono una serie di altri importanti impegni, tra cui, ad esempio, l'aggiornamento della legge n. 266/1991 sul volontariato e la revisione della legge n. 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale. La necessità di un coordinamento tra la disciplina codicistica e la legislazione speciale in materia risulta uno dei punti centrali della riforma, tanto che si parla addirittura dell'ipotesi della redazione di un Testo unico del Terzo settore.

Dal 13 maggio al 13 giugno 2014, il Governo ha quindi aperto una consultazione pubblica sulle base delle Linee guida, cui hanno risposto 1.016 soggetti[50]. Tra questi, il contributo prevalente è stato quello delle organizzazioni di Terzo settore, delle cooperative e dei loro consorzi (42,3%). Hanno poi partecipato realtà appartenenti al mondo dell'imprenditoria, a organizzazioni sindacali e ordini professionali (9,4%) e amministrazioni pubbliche, enti pubblici e università (2,6%); senza dimenticare le osservazioni che i singoli cittadini, a titolo personale, hanno fatto pervenire in merito alle questioni sollevate nell'ambito della consultazione (45,7%)[51].

Una volta conclusasi la consultazione pubblica, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente e del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, ha approvato il disegno di legge delega per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale, presentato alla Camera dei deputati il 22 agosto 2014[52].

La discussione in merito al disegno legislativo di riforma del Terzo settore è quindi approdata in Parlamento, prima in Commissione Affari sociali della Camera[53] e poi in assemblea[54]. Dopo

[49] Il testo delle Linee Guida è reperibile su www.governo.it.

[50] I dati riportati sono reperibili nel Report pubblicato su www.lavoro.gov.it.

[51] I contributi si sono concentrati su una o più aree tematiche elencate nelle Linee guida: il tema relativo alla revisione dei profili giuridici ha attratto oltre il 60% delle risposte sia delle organizzazioni del terzo settore sia delle amministrazioni pubbliche. Singoli soggetti hanno invece preferito concentrarsi su temi specifici quali, ad esempio, quello relativo al servizio civile o quello dedicato all'impresa sociale.

[52] Il testo è consultabile su www.camera.it.

[53] L'esame in Commissione Affari sociali della Camera è iniziato il 1° ottobre 2014 per concludersi il 31 marzo 2015 con la predisposizione del testo risultante dagli emendamenti approvati. Durante l'esame in Commissione si sono svolte alcune audizioni e sono state discusse numerose proposte di modifica al testo (oltre 400 emendamenti). I lavori della Commissione sono consultabili su www.camera.it.

l'esame in Senato[55], il provvedimento è stato approvato in via definitiva dalla Camera nella seduta del 25 maggio 2016.

La legge 6 giugno 2016, n. 106, *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale,* è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 18 giugno 2016 ed è entrata in vigore il 3 luglio 2016.

6. *Segue. La legge delega n. 106/2016*

La legge delega n. 106/2016 consta di dodici articoli che stabiliscono le finalità, l'oggetto e i principi direttivi della riforma, fissando il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore della legge per l'adozione dei decreti attuativi[56]. Questi devono 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[57].

Dei quattro decreti attuativi previsti dalla riforma, il primo, relativo al "nuovo" servizio civile, è stato approvato in via definitiva nel febbraio 2017[58], mentre i restanti tre – riguardanti l'emanazione di un codice del Terzo settore[59], la riforma dell'impresa sociale[60] e la revisione della disciplina

[54] Sono state tre le sedute durante le quali la Camera dei deputati ha discusso in Assemblea il disegno di legge: la seduta n. 403 del 1° aprile 2015 e le sedute n. 404 e 405, rispettivamente dell'8 e del 9 aprile 2015. Numerosi gli interventi da parte di tutte le forze politiche, sia in merito alle linee generali del provvedimento sia su singoli aspetti e disposizioni. Per approfondire, si rimanda al dibattito in Aula, reperibile su www.camera.it.

[55] In Senato, l'iter ha seguito l'esame in Commissione Affari costituzionali e poi l'approvazione, con modifiche, in assemblea, nella seduta del 30 marzo 2016.

[56] La legge delega (art. 1, comma 7) stabilisce poi che entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, il Governo possa adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi, in considerazione delle evidenze attuative nel frattempo emerse.

[57] Per quanto riguarda gli oggetti di cui alle lett. *a*), *b*) e *c*) del comma 2 dell'art. 1, i decreti legislativi sono adottati su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti, per quanto di competenza, i Ministri interessati e, ove necessario in ragione delle singole materie considerate dalla legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata (*ex* art. 3, d.lgs. n. 281/1997). Per quanto concerne invece la materia del servizio civile (art. 1, comma 2, lett. *d*), dopo l'approvazione in via preliminare nel novembre scorso del decreto da parte del Consiglio dei ministri, acquisiti i pareri (non vincolanti) della Conferenza unificata e delle competenti Commissioni parlamentari (ex art. 1, commi 4 e 5, della Legge delega), il 10 febbraio 2017 è stato approvato in via definitiva il decreto legislativo che disciplina il servizio civile universale in attuazione della legge 6 giugno 2016, n. 106.

[58] Decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106. Il provvedimento è entrato in vigore il 18 aprile 2017.

[59] Lo Schema di decreto legislativo recante codice del Terzo settore (Atto del Governo n. 417) si compone di ben 104 articoli suddivisi in dodici titoli. Il testo è stato assegnato alla Commissione XII Affari Sociali e alla Commissione V Bilancio della Camera dei Deputati il 22 maggio 2017 e il termine della discussione è fissato per il 21 giugno 2017.

[60] Lo Schema di decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale (Atto del Governo n. 418) è stato assegnato alla Commissione XII Affari Sociali e alla Commissione V Bilancio della Camera dei Deputati il 22 maggio 2017 e il termine della discussione è fissato per il 21 giugno 2017. L'atto in esame si compone di 21 articoli e opera una riscrittura del decreto legislativo n. 155 del 2006 (disponendone al contempo l'abrogazione).

dell'istituto del cinque per mille[61] – sono stati approvati in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 12 maggio scorso e sono attualmente all'esame delle Commissioni parlamentari competenti e della Conferenza Stato-Regioni per i necessari pareri prima della loro adozione definitiva.

La legge delega detta 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 articoli 2, 3 e 118 della Costituzione (art. 2, comma 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).

Riguardo invece ai principi e ai criteri direttivi dettati con specifico riferimento a ciascuna materia oggetto della riforma (art. 3 ss.), occorre innanzi tutto evidenziarne il carattere piuttosto ampio: questi lasciano al Governo/legislatore delegato un significativo margine di discrezionalità nella scelta delle possibili soluzioni applicative e, per questo, rendono persino audace una previsione su quale sarà l'esito reale della riforma. D'altro canto, la vaghezza dei contenuti è in parte compensata da una maggiore precisione procedimentale, grazie alla previsione di un parere delle commissioni parlamentari competenti e di un'intesa con la Conferenza unificata[62].

La legge contiene poi alcuni elementi importanti e di indubbia novità che, se utilmente sviluppati, potrebbero aprire una fase di rinnovamento del settore.

La riforma si propone di "sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione" (art. 1). Inoltre, per la prima volta, la legge si sforza di definire esplicitamente i contorni del Terzo settore, che viene ora a ricomprendere "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". Sono escluse dalla definizione, invece, "le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche" (art. 1, comma 1).

Come già evidenziato[63], l'assenza di una nozione legislativa precisa di Terzo settore e la conseguente categorizzazione negativa e residuale dello stesso hanno contribuito alla disomogeneità della disciplina, finendo per accorpare in "un magma informe"[64] una miriade di organizzazioni ed

[61] Lo Schema di decreto legislativo recante disciplina dell'istituto del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Atto del Governo n. 419) si compone di 10 articoli. Il testo è stato assegnato alla Commissione V Bilancio della Camera dei Deputati il 22 maggio 2017 e il termine della discussione è fissato per il 21 giugno 2017.

[62] Così L. GORI, E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2016, 3.

[63] Vedi *supra*, par. 3.

[64] Riprendendo ancora l'espressione di G. MORO, *Contro il* non *profit*, cit., 6.

enti di diversa natura, disciplinati da normative settoriali e frammentate. La costruzione di una nozione di Terzo settore costituisce allora "la pre-condizione logica e giuridica"[65] affinché le finalità di riordino e di revisione organica della normativa esistente possano essere effettivamente perseguite.

Inoltre, la definizione contenuta nella legge delega, pur essendo molto ampia, presenta un elemento di assoluta novità che potrebbe far chiarezza nella mappa degli organismi non profit: 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"[66].

Altro elemento caratterizzante: l'assenza di scopo di lucro. L'articolo 4, comma 1, lett. *e*) della legge delega è attento nello specificare "il divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e del patrimonio dell'ente".

Viene fatta eccezione solo per l'impresa sociale che viene ricondotta espressamente nel complesso degli enti del Terzo settore (art. 6, comma 1, lett. *a*))[67], "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 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".

Una simile deroga, riguardando un elemento costitutivo della definizione, potrebbe risultare di per sé una contraddizione; è invece perfettamente in linea con la volontà del legislatore delegato di rilanciare l'impresa sociale, a dieci anni dall'adozione della legge n. 155/2006, superando un vincolo (il divieto di distribuzione degli utili) che ha contribuito finora a rendere poco appetibile il modello e a limitarne di fatto l'applicazione[68]. 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"[69].

Riguardo invece alle fondazioni bancarie, l'art. 1, comma 1, della legge delega prevede infatti che ad esse, "in quanto enti che concorrono al perseguimento delle finalità della presente legge, non si applicano le disposizioni contenute in essa e nei relativi decreti".

---

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

[66] G. MORO, *Terzo settore e riforma: le regole contro la falsa solidarietà*, 2016, su www.retisolidali.it.

[67] Tra i principi e criteri direttivi che dovranno 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".

[68] 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.

[69] 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.

Quanto alla individuazione delle attività di interesse generale che caratterizzano gli enti del Terzo settore, la legge delega rinvia al decreto delegato (art. 4, comma 1, lett. *b*)), precisando che lo svolgimento delle stesse deve avvenire "in coerenza con le previsioni statutarie e attraverso modalità che prevedano le più ampie condizioni di accesso da parte dei soggetti beneficiari", nonché richiamando le finalità generali che devono essere proprie del Terzo settore (ovvero civiche, solidaristiche e di utilità sociale)[70]. Quest'ultime, tuttavia, non dovranno essere specificate dalla legislazione di attuazione e potranno trovare una compiuta definizione solo nella prassi.

La legge, peraltro, opera un rinvio alla normativa esistente (d.lgs. n. 460/1997 sulle Onlus e d.lgs. n. 155/2006 sull'Impresa sociale) che – evidenziano alcuni[71] – potrebbe tradursi in "una sorta di cristallizzazione del concetto di utilità sociale", assai pericolosa per il necessario adeguamento al contesto socio-economico. Si dispone, tuttavia, che si provveda al "periodico aggiornamento" delle attività di interesse generale, ovviando in parte ad un simile rischio. 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"[72].

Si aggiunga poi l'altro elemento di assoluta novità: la valutazione dell'impatto sociale delle attività realizzate dagli enti del Terzo settore. L'art. 7, comma 3, della legge delega dispone che il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, sentito il parere del Consiglio nazionale del Terzo settore[73], 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 del tenore generale, la disposizione evidenzia un cambio importante di prospettiva: il valore sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore non risiede più nella forma giuridica delle organizzazioni stesse, né nella mera indicazione della finalità di 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 riforma non si limita ad incidere sulla disciplina codicistica (titolo II del libro I del Codice civile), imponendo al Governo/legislatore delegato, ad esempio, di rivedere e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica (art. 3, comma 1, lett. a)) o il regime di responsabilità limitata degli enti riconosciuti (art. 3, comma 1, lett. b)) o assicurando il rispetto di determinati diritti degli associati (ad. es. di informazione, partecipazione e impugnazione degli atti

[70] L'art. 4, comma 1, lett. *b*), ribadisce poi che lo svolgimento di tali attività di interesse generale costituisce "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.

[71] L. GORI, E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, cit., 5.

[72] 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.

[73] 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 – dovrà 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".

deliberativi - art. 3, comma 1, lett. c)); la riforma prevede la redazione di un vero e proprio codice del Terzo settore. A norma dell'art. 4 della legge delega, la riforma intende provvedere al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente "mediante la redazione di un codice per la raccolta e il coordinamento delle relative disposizioni". Si impone inoltre la riorganizzazione di un sistema di registrazione degli enti, istituendo un Registro unico nazionale presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Menzione particolare meritano poi le attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso, che costituiscono uno degli oggetti specifici della riforma che saranno precisati e sviluppati dalla normativa di attuazione. La legge delega impone infatti l'armonizzazione e il coordinamento delle diverse discipline, ma anche la revisione dei centri di servizio per il volontariato e, più in generale, la promozione culturale dello stesso, in particolare tra i giovani (art. 5).

Infine, la riforma 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 parlamentare[74], 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.

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, individuare le risorse costituenti il patrimonio e il fondo di gestione, declinare le competenze degli organi, definire 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 realizzare[75]. Resta da chiarire poi, nello specifico, il ruolo sussidiario di tale ente e

[74] 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 un 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».

[75] Tuttavia – come è stato scritto – la forma assunta nel testo definitivo della legge delega sembra poter rassicurare 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).

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.

7. *In attesa della approvazione definitiva dei decreti attuativi, alcuni rilievi critici*

In attesa della approvazione definitiva dei tre principali decreti legislativi di attuazione, ogni valutazione sui contenuti della riforma appare prematura[76]. È possibile tuttavia avanzare qualche breve considerazione generale circa gli indubbi elementi innovativi presenti nella riforma, sottolineandone al tempo stesso alcuni profili di problematicità.

Senza dubbio, il progetto di riforma ruota intorno alla volontà di ordinare e semplificare la normativa vigente, che – come abbiamo visto – si è stratificata negli anni in riferimento alle tante e variegate realtà del Terzo settore. Il tentativo di offrirne finalmente una puntuale definizione è senz'altro lodevole; rimane tuttavia sospeso il giudizio circa l'effettivo contributo che la nozione proposta saprà dare nel chiarire e superare le criticità presenti.

Di assoluta centralità per la piena attuazione della riforma è il decreto legislativo relativo al Codice del Terzo settore. Il nuovo testo intende disciplinare, per la prima volta in modo organico, tutta la normativa riguardante gli enti del Terzo settore, definendone più chiaramente natura e attività e dettando disposizioni generali e comuni applicabili a ciascun ente, nel rispetto del principio di specialità.

Interessante è la proposta relativa all'istituzione del Registro unico nazionale del Terzo settore, sebbene siano da chiarire i termini della sua applicazione. Gli articoli da 45 a 54 dello Schema di decreto legislativo recante codice del Terzo settore in corso di esame in Parlamento dispongono la disciplina per l'istituzione ed il funzionamento a regime del Registro presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali[77].

Lo strumento, già sperimentato in alcune esperienze regionali[78], consente di razionalizzare l'intero sistema di registrazione degli enti non profit. Rimane, tuttavia, da capire come si svolgerà la

[76] Come già anticipato, salvo che per il decreto istitutivo del nuovo Servizio civile, definitivamente approvato lo scorso febbraio, i decreti attuativi relativi al Codice del Terzo Settore, all'impresa sociale e all'istituto del cinque per mille risultano al momento in fase di esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti. Vedi *supra*, note 58, 59 e 60.

[77] Il Registro sarà suddiviso in specifiche sezioni, *ex* art. 46, comma 1: organizzazioni di volontariato (lett. a)); associazioni di promozione sociale (lett. b)); enti filantropici (lett. c)); imprese sociali, incluse le cooperative sociali (lett. d)); reti associative (lett. e)); società di mutuo soccorso (lett. f)); altri enti del Terzo settore (lett. g)). In quest'ultima voce, come chiarisce la relazione illustrativa che accompagna lo Schema di decreto, rientrano residualmente tutti quei soggetti che, pur in possesso dei requisiti generali previsti per gli enti del Terzo settore, non presentano caratteristiche univoche che consentono l'attribuzione in una specifica categoria. L'art. 46, comma 2, precisa che nessun ente può essere contemporaneamente iscritto in due o più sezioni, eccezion fatta per le reti associative e inoltre viene data facoltà al Ministro del lavoro e delle politiche sociali di istituire, con decreto di natura non regolamentare, sottosezioni o nuove sezioni del registro o modificare le sezioni esistenti (comma 3).

[78] Due le Regioni che hanno emanato un Testo Unico in materia (Lombardia, legge regionale 14 febbraio 2008, n. 1, *Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso*; Liguria, legge regionale 6 dicembre 2012, n. 42, *Testo unico delle norme sul terzo settore*. In Piemonte, dal 2015 è stato istituito il Registro unico delle organizzazioni del terzo settore (art. 55 della legge regionale 11 marzo 2015, n. 3, *Disposizioni regionali in materia di semplificazione*) e molte altre regioni hanno provveduto alla definizione

transizione dall'attuale sistema multi-registri al registro unico e come saranno individuati i requisiti di accesso, di iscrizione, di permanenza e/o di cancellazione[79]. Intanto, l'art. 45, comma 1, dello Schema di decreto prevede che il Registro – nel rispetto del principio dell'autonomia amministrativa delle regioni – sia operativamente gestito con modalità informatiche su base territoriale. Ciascuna regione e provincia autonoma, a tal fine, è chiamata ad individuare, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, una struttura indicata come "Ufficio del Registro unico nazionale del Terzo settore". Si precisa inoltre la natura pubblica del Registro, che dovrà essere reso accessibile a tutti gli interessati in modalità telematica (art. 45, comma 2).

Come già notato, sembra che l'attenzione del legislatore vada oltre la mera forma giuridica assunta dall'ente considerato; rilevano piuttosto il tipo di attività svolta e il suo impatto sociale, concetto che assume un valore trasversale rispetto all'intero impianto della riforma.

Su questo punto fanno leva gli artt. 4 e 5 dello Schema di decreto legislativo recante codice del Terzo settore: il primo ne delimita il perimetro, enumerando gli Enti che ne fanno parte; il secondo razionalizza i settori delle attività di interesse generale, mediante la compilazione di un elenco unico.

Nello specifico, sono considerati enti del Terzo settore "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; ogni altro ente costituito in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione che persegua, senza scopo di lucro, finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma volontaria e di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritto nel registro unico nazionale del Terzo settore" (art. 4)[80].

Venendo poi alle attività di interesse generale, l'art. 5 introduce un elenco assai lungo delle stesse, che tuttavia rischia di non essere esaustivo[81]. Inoltre, nonostante sia prevista la possibilità di

---

di provvedimenti organici generali e di semplificazione della disciplina (Provincia Autonoma di Bolzano, Valle d'Aosta, Lazio, Toscana, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Veneto, Marche, Molise).

Non mancano poi esempi di Registri unici nazionali: tra questi, si ricordano il Registro delle imprese, l'elenco nazionale delle organizzazioni di volontariato di protezione civile, il Registro del CONI.

[79] In attesa che il testo definitivo del decreto attuativo offra le indicazioni per definire la platea delle tipologie giuridiche da considerare nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore, uno studio dell'Isfol stima che tale Registro impatterà, allo stato attuale, su circa 250 registri territoriali e almeno una trentina di registri, albi, elenchi di rilevanza nazionale, di natura sia pubblica sia privata. Per un approfondimento, si rimanda a A.E. CARBONE, *Elementi per una Proposta di Registro Unico Nazionale del Terzo Settore*, Roma, INAPP, gennaio 2017.

[80] Sul punto la Relazione al provvedimento, sottolinea che il Codice ammette, accanto agli enti del Terzo settore "tipici" (le particolari categorie di enti del Terzo settore destinatari di una disciplina particolare di cui al Titolo V), enti del Terzo settore "atipici" in forma di associazione o fondazione. In tal modo si ritiene di "non ingessare la libertà organizzativa degli enti, soprattutto quelli di nuova costituzione, consentendo l'emersione di nuove tipologie organizzative degli enti, al momento difficilmente individuabili ma in grado, in futuro, di svilupparsi con caratteristiche originali".

[81] Sono definite tali le attività che hanno ad oggetto "il sistema integrato di interventi e servizi sociali; prestazioni sanitarie; prestazioni socio-sanitarie; educazione, istruzione e formazione professionale; servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente; interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio; formazione universitaria e post-universitaria; ricerca scientifica di particolare interesse sociale; organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale; comunicazione a carattere comunitario; organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo; servizi strumentali ad enti del Terzo settore; cooperazione allo sviluppo; commercio equo e solidale; servizi

aggiornare l'elenco delle attività di interesse generale (art. 5, comma 2), la disciplina non fornisce i criteri in base ai quali operare l'aggiornamento.

Rimane poi da capire come misurare e valutare l'effetto che le attività di un ente riescono a produrre a beneficio della comunità interessata rispetto all'obiettivo individuato. Anche ai fini della valutazione dell'impatto sociale, la normativa di attuazione impone agli enti del Terzo settore (come per le imprese sociali) la redazione del bilancio sociale secondo apposite linee guida e la pubblicità dello stesso, nonché degli eventuali emolumenti, compensi o corrispettivi attribuiti a qualunque titolo ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti e agli associati.

Certamente, è necessario seguire lo sviluppo dei decreti legislativi per capire come si configurerà l'impegno di fare dell'interesse generale lo scopo prioritario dell'azione del Terzo settore. Si pensi, in particolare, all'intento della riforma di dare alle organizzazioni in esso ricomprese, e in particolare alle imprese sociali, la possibilità di mutuare modalità, regole, strumenti del mondo for profit, in una sorta di contaminazione reciproca tra le dimensioni coinvolte.

In particolare, lo Schema di decreto legislativo di revisione della disciplina in materia di impresa sociale precisa che può acquisire la qualifica di impresa sociale ogni organizzazione privata, a prescindere dalla forma giuridica (associazione, fondazione, società, cooperativa), che esercita in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività (art. 1, comma 1). Il decreto ridefinisce poi, ampliandolo, l'ambito delle attività di interesse generale da esercitare affinché un ente possa assumere tale qualifica[82].

Se per un verso la riforma consente alle imprese sociali costituite in forma di società di remunerare il capitale conferito dai soci, per altro la normativa esclude che lo scopo principale dell'attività sia quello di distribuire gli utili e gli avanzi di gestione tra i soggetti coinvolti nell'impresa (art. 3).

Nell'idea di promuoverne l'impiego e lo sviluppo, la riforma introduce poi alcune misure di sostegno (anche fiscale) 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

finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori molto svantaggiati e delle persone svantaggiate o con disabilità, nonché delle persone beneficiarie di protezione internazionale, e delle persone senza fissa dimora iscritte nell'Anagrafe della popolazione residente; alloggio sociale; accoglienza umanitaria ed integrazione sociale di stranieri; agricoltura sociale; organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche; beneficenza; promozione della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; promozione e tutela dei diritti umani e dei diritti civili; cura di procedure di adozione internazionale; protezione civile; riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata".

[82] Sono incluse, tra le altre, le prestazioni sanitarie riconducibili ai Livelli essenziali di assistenza (LEA); i servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente; gli interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio; la ricerca scientifica di particolare interesse sociale; la formazione extra-scolastica, allo scopo di prevenire la dispersione e favorire il successo scolastico e formativo; la cooperazione allo sviluppo; il microcredito; l'agricoltura sociale e l'organizzazione e la gestione di attività sportive dilettantistiche. A prescindere dall'oggetto, la normativa considera comunque di interesse generale l'attività dell'impresa nella quale risultano occupate, in percentuali stabilite dalla legge in relazione al personale, lavoratori svantaggiati, persone con disabilità o in gravi condizioni di povertà (art. 2, comma 1).

incremento del patrimonio[83]. Sono inoltre introdotti ulteriori incentivi fiscali volti a favorire gli investimenti di capitale nelle imprese sociali.

Infine, la riforma si propone di garantire una maggiore trasparenza dell'impresa sociale, imponendo l'obbligo di rendere pubblico il bilancio sociale, da redigersi seguendo le linee guida che saranno stabilite con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali (art. 9).

Riguardo invece ai diritti di partecipazione, si prevedono nuove forme di coinvolgimento degli stakeholders e si introduce il diritto per i lavoratori di nominare almeno un componente degli organi di amministrazione e di controllo (art. 11).

Infine, a quindici anni dalla legge n. 64/2001 che lo ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento, la riforma ridisegna le norme del Servizio civile nazionale[84]. Essa istituisce il nuovo Servizio civile universale (art. 2) e introduce la possibilità di partecipazione ai programmi anche per gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia (art. 14)[85].

Il servizio civile universale può svolgersi in Italia e all'estero e la durata del periodo di volontariato potrà variare tra gli otto e i dodici mesi (art. 16, comma 4).

Sono ampliati i settori di attività (art. 3), considerando tra questi, soprattutto, 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.

Il servizio civile universale è finanziato da uno specifico Fondo nazionale collocato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui affluiscono risorse statali e 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 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, comma 2).

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

[84] Vedi *supra*, nota 65. Il decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 si compone di 26 articoli divisi in sette Capi - *Definizioni e finalità* (artt. 1-3), *Programmazione e attuazione del servizio civile universale* (artt. 4-5), *Soggetti del servizio civile universale* (artt. 6-10), *Realizzazione del servizio civile universale* (artt. 11-13), *Disciplina del rapporto di servizio civile universale* (artt. 14-19), *Controllo, verifica e valutazione del servizio civile universale* (artt. 20-23), *Disposizioni finanziarie, transitorie e finali* (artt. 24-26).

[85] 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".

In definitiva, nonostante siano ancora molti i punti da chiarire, la riforma apre un percorso nuovo e indica una direzione. Certamente è difficile ad oggi valutare se da essa scaturirà un impulso realmente rinnovatore. È da rimarcare, in ogni caso, la presa di consapevolezza da parte del legislatore del valore del Terzo settore, nonché la spinta verso una sua maggiore considerazione nel contesto socio-economico italiano.