



I lavori alla Camera dei Deputati e il dibattito di questi ultimi mesi sono stati intensi ed hanno consentito di chiarire idee ed individuare possibili orientamenti comuni su alcuni temi centrali, quali:

### **Terzo Settore e sua definizione**

Il Terzo Settore necessita di una sua propria definizione incentrata sui seguenti criteri: 1) essere senza scopo di lucro; 2) perseguire finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale; 3) realizzare attività di interesse generale; 4) mediante forme di azione volontaria e gratuita, di mutualità, anche attraverso la produzione o scambio di beni o servizi.

Ne risulta una definizione chiara, che aiuta anche a separare il grano dal loglio. L'emendamento 1.100 presentato dal Relatore al Senato riteniamo vada in tale direzione. Certo meglio sarebbe se nella prima frase dell'emendamento si ritornasse ai "cittadini che si associano" – come nel testo approvato alla Camera - invece che "che concorrono", come proposto dal Relatore. Il Terzo Settore è appunto composto da cittadini attivi che si danno forma strutturata associandosi per concorrere al perseguimento del bene comune.

### **Impresa sociale**

Il dibattito si è concentrato principalmente su due aspetti: 1) il posizionamento della qualifica di impresa sociale: dentro, fuori, o a metà e metà rispetto al Terzo Settore ? ; 2) quale orientamento assumere circa la ipotesi di distribuzione degli utili ?

Circa il primo punto, la discussione pare ormai chiaramente orientata a ritenere senza confusione la qualifica d'impresa sociale entro il Terzo Settore e la sua natura non profit (forse la recente approvazione delle "società benefit" può offrire spazi alle società profit senza pericolose confusioni di ruoli).

Circa il secondo, coerentemente alla natura non profit, si sta convergendo verso la soluzione che concede –come già da circa 15 anni previsto in C.C. per le cooperative a mutualità prevalente- la possibilità di un'eventuale minima distribuzione degli utili.

Registriamo con piacere e soddisfazione che gli emendamenti proposti dal Relatore al Senato – Lepri 6.100, 6.101, 6.102, 6.103, 6.104 – vanno in queste condivise direzioni.

### **Servizio Civile**

La discussione si è concentrata su alcuni aspetti: una miglior definizione di servizio civile (condividendo la non adeguatezza sul punto del testo della Camera); il coinvolgimento dei giovani stranieri; l'esigenza di una più chiara architettura di programmazione, organizzazione, etc; l'ampliamento del servizio civile all'estero.

Gli emendamenti del relatore Lepri 8.100, 8.3, 8.19, 8.27, 8.101 così come di 8.44 Marino, 8.45 De Petris, 8.49 Caleo, 8.48 Di Biagio, accolgono orientamenti da noi condivisi.

Ma intendiamo ribadire che vi sono **aspetti ancora aperti**. Fra essi cruciali sono:

### **Revisione del Codice Civile**

L'articolo 3 del testo della Camera ci pare un testo alquanto equilibrato che rivede positivamente il procedimento del riconoscimento della personalità giuridica, il rapporto con i terzi e i diritti degli associati.

Ma vi è un punto sul quale occorre prestare molta attenzione: **le attività accessorie a contenuto economico**.

All'articolo 3, comma 1, lett. d) del testo approvato alla Camera è presente la previsione di applicazione tout court ad associazioni e fondazioni - in caso di esercizio in pianta stabile e prevalente di attività di impresa - delle disposizioni in materia di società di capitali. Questo, a nostro avviso, snatura completamente il ruolo delle associazioni, che, per principio, non hanno (e non devono avere) le finalità e nemmeno l'organizzazione di un'impresa.

Associazioni e Fondazioni sono ben normate dagli articoli dal 14 al 42 C.C. (capo II e III del Titolo II del libro primo) dove trovano la loro collocazione naturale.

Questa previsione inoltre, ancorché attenuata da una limitazione di compatibilità, non scioglie la preoccupazione di vedere trasferite su realtà di modesta dimensione e con caratteristiche sicuramente non profit un insieme di norme articolate e complesse, pensate per ambiti e situazioni ben diverse.

Ciò, in particolare, se si pensa che l'attuale definizione di "attività di impresa" è anche fortemente connessa al concetto di organizzazione "professionale": elemento in grado di ingenerare più di una difficoltà interpretativa nel collocare l'azione di tante realtà non profit, presso le quali l'esercizio di attività economiche, essendo il mezzo per finanziare e sostenere le attività a contenuto mutualistico, di promozione sociale, culturale e solidaristico, non può che essere condotto stabilmente e con proventi che possono anche essere prevalenti rispetto a quelli delle attività istituzionali "in senso stretto".

A questo proposito il Forum del Terzo Settore propone di inserire la dicitura **"fatte salve in ogni caso le attività svolte in diretta attuazione delle finalità istituzionali"**, concordando con gli emendamenti presentati da 3.27 De Petris, 3.28 Di Biagio, 3.29 Dirindin.

Il motivo è che le attività di impresa non sono contrapposte alle attività istituzionali, ma in moltissimi casi sono modalità strumentali con cui attuare finalità istituzionali. Occorre tutelare e valorizzare il ruolo delle attività accessorie a contenuto economico: **l'autofinanziamento** è la forma di sostentamento principale dell'associazionismo del Paese, pratica che ne garantisce l'autonomia e delinea il rapporto fiduciario costante con i soci e i cittadini nelle comunità locali. Si tratta quindi di un aspetto importantissimo e caratterizzante le attività di tutte le Associazioni di Promozione Sociale, senza il quale si corre il rischio di assimilarle alle attività commerciali.

E' peraltro assai curioso che in un momento in cui si richiama e si evidenzia la necessità per le organizzazioni di Terzo Settore di affrancarsi dall'intervento pubblico si costruiscano norme che, nei fatti, andrebbero a danneggiare proprio i soggetti che cercano di creare le condizioni per una propria autonomia economica.

In quest'ottica parrebbe più opportuno che l'applicazione estensiva delle norme del titolo V fosse prevista per associazioni e fondazioni che abbiano per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività di impresa; meglio ancora, l'esercizio delle attività commerciali di cui all'art. 2195 c.c.

## Valorizzazione dell'associazionismo (Volontariato e APS) e delle loro reti

Il Terzo Settore è un patrimonio del Paese: un tesoro di capitale sociale, di fiducia, indispensabile per la coesione sociale. Nel mettere mano alla Riforma, le prime domande da porsi devono essere: se oggi sono milioni i cittadini attivi volontari che si prendono cura degli altri e/o dei beni comuni, come incentivare questo impegno ? come fare in modo che tali cittadini aumentino, e con essi venga incrementato il capitale sociale e la fiducia (e di conseguenza anche le attività economiche e le ricadute occupazionali) ?

Occorre trovare alcuni chiari e fermi paletti, quali:

- adeguare forme per **sostenere e favorire il volontariato**, svolto sotto qualsiasi forma giuridica o legge speciale (poiché non ci sono volontari di serie A e di serie B) anche con forme di autofinanziamento svolte con modalità trasparente. All'art 2 comma 1 lett b) del DDL non si comprende perché è previsto il "favorire l'iniziativa economica privata", mentre ciò non è per le associazioni, limitandosi il testo a garantire il più ampio esercizio del diritto d'associarsi. Ricordando che nella relazione al Senato, il Relatore si era espresso a favore di una modifica in tal senso, apprezziamo gli emendamenti 2.6 Dirindin; 2.7 Marino; 2.8 De Petris (sullo stesso concetto, cfr anche emendamenti 2.2 Bianco, 2.3 D'Ambrosio, il 2.11 Campanella).
- **evitare abusi che mascherino forme di remunerazione**, e quindi lavoro sommerso e concorrenza sleale, e **al contempo disciplinare il tema degli eventuali rimborsi spese dei volontari** in modo trasparente, prevedendo una semplificazione delle attività di rendicontazione delle spese privilegiando il fine sociale e senza scopo di lucro dell'azione svolta. Gli emendamenti aggiuntivi, 5.6 Marino, 5.11 De Petris, 5.14 Di Biagio, vanno in tale condivisa direzione, ma a nostro avviso il testo potrebbe essere ulteriormente migliorato come segue:  
***"a-bis) introduzione di previsioni e semplificazioni relative al rimborso spese dei volontari, finalizzate comunque a preservare il carattere di gratuità e di estraneità alle prestazioni lavorative"** (sono sottolineate le parole da aggiungere ulteriormente).*
- prevedere la possibilità di **eventuale remunerazione degli aderenti con incarichi direttivi per le organizzazioni nazionali**, così da evitare che tali ruoli possano essere assunti solo da chi può permetterselo, discriminando in base al censo o all'età. Apprezziamo in tale direzione gli emendamenti 5.12 De Petris, 5.34 Dirindin, 5.35 Di Biagio.
- valorizzare le **reti associative di secondo livello**, così come previsto all'art comma 1 lett d) del testo approvato alla Camera. Infatti, viene spesso lamentato il fatto che il terzo settore è frammentato: una norma di tal genere potrebbe utilmente aiutare a diminuirlo. Non si comprende quindi la ratio dell'emendamento del Relatore Lepri 5.500 teso a sopprimere tale lett d), circa il quale auspiciamo un suo ritiro (o subemendamento per la sua cancellazione);

## Riorganizzazione dei Centri di Servizio (CSV)

Riteniamo opportuno approfondire il senso della missione, la funzione, gli strumenti dei CSV alla luce delle attuali esigenze del volontariato e del Terzo Settore italiano, riformando il sistema e intervenendo sulle criticità, comunque nella consapevolezza che occorre evitare percorsi rispetto ai quali non si hanno chiare le possibili conseguenze.

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

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

Cogliendo positivamente diversi emendamenti presentati all'art 5 comma 1 lett e) - 5.501 Lepri (ma anche la parte finale dell'emendamento Lepri 5.37, purtroppo ritirato), 5.47 De Petris, 5.48 Dirindin, 5.49 Marino, 5.51 De Petris, 5.52 Di Biagio, 5.53 Collina, 5.54 Dirindin, 5.55 Businella, 5.56 Augello, 5.57 Calderoli, 5.58 Bonfrisco, 5.68 De Petris, 5.69 Di Biagio, 5.89 Bianco, 5.90 De Petris, 5.91 Marino, 5.95 Di Biagio, 5.96 De Petris, 5.97 Collina, 5.99 Bisinella, 5.100 Augello, 5.101 Calderoli, 5.102 Marino, 5.103 Bonfrisco (in diversi casi identici tra loro)– riportiamo di seguito la nostra **proposta di testo** (sottolineate o barrate le parti modificate rispetto all'emendamento Lepri 5.501, auspicando attenzione da parte del Relatore o presentazione di subemendamenti):

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

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

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

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

4) il libero ingresso nella base sociale e criteri democratici per il funzionamento dell'organo assembleare, ~~con l'attribuzione della maggioranza assoluta dei voti nell'assemblea alle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266;~~ con limitazione del voto multiplo e delle deleghe e la composizione degli organismi direttivi secondo il principio della non prevalenza di nessuna delle forme di enti di Terzo Settore;

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

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

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

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

2) che alla costituzione di tali organismi si provveda con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, secondo criteri di efficienza e di contenimento dei costi di funzionamento da porre a carico delle risorse di cui all'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, con l'eccezione di eventuali emolumenti previsti per gli amministratori e i dirigenti i cui oneri saranno posti a carico, in maniera aggiuntiva, delle fondazioni bancarie finanziatrici;».

3) organo di governo partecipato a maggioranza dalle fondazioni bancarie finanziatrici, con quota di minoranza di organismi di rappresentanza dei diversi enti di Terzo settore.»

## Rapporti con le Pubbliche Amministrazioni – tutela dei lavoratori

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

All'art 4 comma 1 lett m), riprendendo il testo approvato alla Camera e spunti dell'em 4.111 Lepri e dell'em. 4.124 De Petris, **proponiamo** il seguente testo, finalizzato a recuperare lo spirito della L 328/00, con procedure non solo concorrenziali ma anche collaborative, secondo le più recenti esperienze (cfr es. LR 42/12 Liguria etc.):

**“m) nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni, valorizzare il ruolo degli enti di terzo settore nelle fasi di programmazione e/o progettazione delle attività di interesse generale, anche a livello territoriale, e individuare criteri e modalità per l'affidamento agli enti delle attività d'interesse generale - anche valorizzando procedure di evidenza pubblica ispirate alla collaborazione e cooperazione tra enti di terzo settore - improntati al rispetto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione, nonché criteri e modalità per la valutazione dei risultati ottenuti;”**

Connesso a questo tema, occorre **tutelare i lavoratori** del settore applicando i CCNL siglati dalle organizzazioni comparativamente maggiormente rappresentative, ed evitando che le P.A. ricorrano alle gare al massimo ribasso. Ovviamente tale tutela va estesa a tutte le attività, che sia svolte verso PPAA o verso privati.

All'art 4 dopo lett m) concordiamo con l'emendamento Lepri 4.126 per inserire la lett m bis), eliminando però l'ultima parte del testo proposto (da “nonché identificando le prestazioni oggetto di lavoro retribuito rispetto a quelle svolgibili attraverso l'attività di volontariato”) teoricamente una buona intenzione ma nella realtà assolutamente impraticabile, vista la dinamicità delle attività.

Il testo risultante sarebbe quindi il seguente:

**“m-bis) tutelare le condizioni di lavoro di chi opera nel Terzo settore, prevedendo nei contratti pubblici l'adozione di condizioni economiche non peggiorative rispetto a quelle previste nei CCNL adottati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, così come valutate in applicazione degli accordi interconfederali”**

## Il trattamento fiscale

La quasi trentennale confusa stratificazione normativa sul Terzo Settore non poteva che trovare anche riverbero nel campo fiscale. Anche qui occorre fissare alcuni paletti:

- **razionalizzazione e semplificazione degli obblighi formali e sostanziali.** Condividiamo la necessità di operare in tal senso, suggerendo che vadano privilegiati strumenti di semplificazione degli obblighi formali e sostanziali, così come proposto dagli emendamenti 9.39 Campanella, 9.40 De Petris, 9.41 Marino.
- Ricordando che la **definizione di “ente non commerciale”** è di natura tributaria e comprende tutti gli enti di cui al libro primo del codice civile che, allo stato attuale, svolgono in via non prevalente attività di impresa, l'ipotizzato allargamento della definizione, con l'attribuzione della qualifica di ente non commerciale legata alle finalità, trova il nostro pieno consenso.
- Per quanto riguarda, la possibilità di introdurre **regimi di favore legati a particolari settori di attività** (per intenderci, quanto oggi rientra nell'attuale disciplina delle ONLUS - D Lgs 460/97 - dell'impresa sociale – D Lgs 155/06 – e APS L 383/00), fino a prevedere la totale esenzione in assenza di distribuzione di utili, appare una ipotesi di lavoro interessante, che peraltro ricalca – ampliandolo – l'attuale regime fiscale previsto per le ONLUS.  
Evidentemente, non possono essere agevolate le sole attività svolte in determinati settori, ma – sempre in caso di sostanziale ed effettiva non lucratività – anche quelle effettivamente prestate nei confronti dei propri associati, e quelle volte a favorire l'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate.  
Proponiamo pertanto che l'art 9 comma 1 lett a) venga così riscritto:  
*“a) definizione di ente non commerciale ai fini fiscali connessa alle finalità di interesse generale e di utilità sociale a favore di associati o di terzi e previsione di regime fiscale agevolativo conseguente tale qualifica;  
a bis) introduzione di ulteriori regimi fiscali agevolativi, anche in relazione alle finalità perseguite dall'ente e introduzione di un regime di tassazione agevolativo che tenga conto delle finalità solidaristiche o di utilità sociale dell'ente, del divieto di ripartizione degli utili e dell'impatto sociale delle attività svolte;  
a ter) introduzione di misure fiscali agevolative connesse allo svolgimento dell'attività nei confronti degli associati;  
e-quater) per le ONLUS di cui all'articolo 10 del D.Lgs 460/97, revisione della disciplina relativa alle attività accessorie e connesse;”*
- Infine, sottolineiamo la opportunità di confermare la **non imponibilità ai fini IVA degli acquisti di beni effettuati da ONG** e destinati all'estero in attuazione di finalità umanitarie, comprese quelle dirette a realizzare programmi di cooperazione allo sviluppo, così come contenuto nell'emendamento 9.45 De Petris.

## Rappresentanza del terzo settore

La rappresentanza è un tema complesso e dinamico, sempre in continuo divenire. Basti pensare alle grandi trasformazioni di tale concetto che oggi vede le persone giocare molteplici ruoli e riconoscersi in molteplici appartenenze.

Ma anche in questo caso – come la storia testimonia - alcuni paletti, alcuni requisiti sono chiari: in una società liberaldemocratica le rappresentanze sociali non sono determinate dalle Istituzioni, bensì dal faticoso cammino di soggetti che “dal basso” costruiscono per via democratica consenso, progettualità, protagonismo . con le Istituzioni e le altre parti sociali . La rappresentanza sociale non può essere eterocostituita né eterodiretta., salvo il rischio di dare vita a modello neocorporativi, e il combinato disposto di tutte le modifiche proposte dal Relatore rischiano di prestare proprio questo fianco.

Occorre quindi riconoscere compiti e ruoli della libera e autonoma rappresentanza del terzo settore,:

- sostenere e confermare l'emendamento Lepri 4.144, relativo alla consultazione e coinvolgimento degli organi di rappresentanza per la attuazione della riforma
- nell'emendamento Lepri 5.502, relativo alla proposta di superare gli attuali due Osservatori (volontariato e APS) con la istituzione del Consiglio Nazionale del Terzo settore, nell'accogliere positivamente la costituzione di luoghi di incontro tra Istituzioni e terzo settore va evitato che essi vengano interpretati, erroneamente, come luoghi di rappresentanza (proprio perché mancanti dei requisiti sopra ricordati). In tal senso suggeriamo di eliminare nell'emendamento 5.502 la parola “unitario”
- all'art 7 comma 2, circa la possibilità dell'autocontrollo, conservare – così come presente nel testo approvato dalla Camera, la possibilità di convenzioni con gli organi di rappresentanza, correggendo in tal senso l'emendamento Lepri 7.102
- infine, circa all'art 5 comma 1 lett e), nella parte relativa gli organi di programmazione, controllo e gestione dei CSV, come già previsto nella parte conclusiva dall'emendamento Lepri 5.37 e come già sopra detto, richiediamo il coinvolgimento nella loro composizione degli organi di rappresentanza del terzo settore

## ALLEGATO

- testi degli emendamenti citati (cfr. sul sito [www.forumterzosettore.it](http://www.forumterzosettore.it) )