

**Book story**

---

**Terzo settore**

---

**LA GRANDE  
RIFORMA**

# Indice

## CAPITOLO 1

*L'ultimo miglio*

**18 mesi al traguardo** —di Stefano Arduini p. 26

**La timeline della riforma** p. 28-29

**Personalità giuridica** —di Andrea Bassi p. 30

**5 per mille, Csv e Rsa: cosa cambia** p. 30

**Impatto sociale** —di Stefano Zamagni p. 31

**Grumo: si poteva osare di più** —di Sara De Carli p. 33

## CAPITOLO 2

*Gli autori  
della riforma*

**Ecco gli Enti del Terzo settore** —di Antonio Fici p. 36

**Il nuovo fisco** —di Gabriele Sepio p. 40

**Nasce il Registro unico** —di Alessandro Lombardi p. 42

**La nuova impresa sociale** —di P. Venturi e F. Zandonai p. 44

**Il servizio civile universale** —di Licio Palazzini p. 48

## CAPITOLO 3

*La pagella*

**14 grandi organizzazioni valutano la riforma** p. 52

—Ricerca a cura di Maurizio Pessato, presidente Swg

# CAPITOLO 1

---

## L'ultimo miglio della riforma del Terzo settore

Oltre 300mila realtà con un fatturato di quasi 70 miliardi di euro che occupano poco meno di un milione di lavoratori. È questo il perimetro del Terzo settore italiano che si appresta a vivere un anno e mezzo cruciale che ne definirà gli assetti futuri. Nei prossimi 18 mesi infatti il Governo metterà mano a **39 provvedimenti amministrativi attuativi dei decreti legislativi** della riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e del servizio civile universale. **Insieme alle rappresentanze del sociale nella prossima primavera staccherà anche un primo tagliando alla delega introducendo le modifiche che riterrà necessarie.** Nel frattempo entro la conclusione dell'anno si attende il lasciapassare della Commissione europea sulle nuove norme fiscali. Il percorso si chiuderà all'inizio del 2019 con l'operatività del nuovo Registro unico del Terzo settore che chiuderà l'epoca delle Onlus. In questo capitolo le tappe fondamentali della riforma nata nel nome di Franco Bompreszi.

# 18 MESI PER ARRIVARE AL TRAGUARDO

di STEFANO ARDUINI

## Entro luglio 2018 la revisione dei decreti. Poi toccherà al Registro

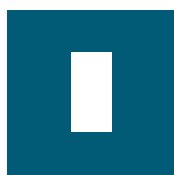
# 957mila

lavoratori

**356mila**  
occupati  
in cooperative  
sociali



**341mila**  
occupati  
nel settore  
associativo



Il cerchio non è ancora chiuso. Perché lo sia bisognerà aspettare l'inizio del 2019 quando diverrà operativo il nuovo Registro unico del Terzo settore, una delle travi maestre del nuovo ordinamento. La pubblicazione in Gazzetta ufficiale lo scorso 2 agosto dell'ultimo dei decreti legislativi attuativi della delega al Governo per la riforma del Terzo settore (legge 106/2016), quello sul Codice del Terzo settore che ha seguito in ordine temporale "l'istituzione e la disciplina del servizio civile universale", "la disciplina dell'istituto del 5 per mille" e "la revisione della disciplina in materia di impresa sociale", ha segnato l'avvio dell'ultimo miglio dell'iter.

### L'agenda dei prossimi mesi

Sulla tabella di marcia del ministero del Lavoro e delle Politiche sociali che con il sottosegretario Luigi Bobba terrà in mano il pallino delle operazioni anche in questo ultimo miglio sono segnati 39 provvedimenti: 12 riferiti all'impresa sociale, 26 al Codice del Terzo settore a cui si aggiunge un dpcm che regolamerà il nuovo 5 per mille. Questa è il versante "attuativo" della norma. A cui si aggiungerà un primo tagliando che il Governo dovrà staccare entro un anno dall'entrata in vigore della delega e che verosimilmente modificherà in alcune sue parti specifiche la riforma.

Lo scorso 27 aprile il ministero guidato da Giuliano Poletti e il Forum del Terzo Settore della portavoce Claudia Fiaschi hanno aperto un tavolo di confronto annunciando la costituzione di una commissione tecnica che si occuperà proprio di "studiare" il primo anno di operatività della norma e di proporre eventuali interventi di manuten-

zione. Nel frattempo il Governo e in prima battuta la squadra di tecnici e consulenti di Bobba sta lavorando agli atti amministrativi necessari al completamento della delega.

### La Fondazione Italia Sociale

Il primo passaggio atteso nel mese di settembre sarà però il decreto del Presidente della Repubblica concernente lo statuto della Fondazione Italia Sociale, il cui testo è già stato approvato ad aprile prima al Senato (il giorno 7), quindi alla Camera (il giorno 19). Una volta completato questo passaggio (nel momento in cui scriviamo il testo è all'esame della Corte dei Conti) il Governo dovrà nominare i tre componenti del consiglio di amministrazione che accenderà i motori della macchina. Come spiega lo stesso Bobba «il presidente sarà nominato dal ministero del Lavoro, gli altri due membri saranno invece indicati uno dal ministero dell'Economia e delle Finanze e l'altro dalla Presidenza del Consiglio».

A regime poi il cda sarà composto da dieci persone quattro nominati dal nascituro Consiglio del Terzo settore e dai soci privati che impiegheranno capitali nella Fondazione che ha quindi un imprinting pubblico chiaro, ma una forma organizzativa di carattere privato, mentre l'organismo di controllo, cioè il collegio sindacale sarà interamente di nomina pubblica».

### Le priorità

In testa alle priorità, fra le prossime scadenze, Bobba mette poi la redazione della Linee Guida e il susseguente bando da 60 milioni del Fondo per i progetti innovativi. Fondi che saranno destinati agli enti associativi e non alle imprese sociali. «Si tratta di un provvedimento prioritario perché la spinta all'innovazione delle organizzazioni è uno dei nostri target principali, contiamo di bandire la gara entro la conclusione del 2017», precisa il sottosegretario. Altro nodo su cui il cantiere è già avviato è quello della formazione del Consiglio nazionale del Terzo settore che dovrebbe nascere in autunno. Parallelamente Presidenza del Consiglio insieme al ministero del Lavoro (che però non sarà l'unico ministero coinvolto) daranno vita alla cabina di regia incaricata di supervisionare «l'impianto di programmazione delle attività del mondo del Terzo settore», per usare ancora le parole di Bobba.

Su una serie di provvedimenti attuativi è infatti necessario il parere della cabina stessa. Il più importante, almeno in questa fase, è quello relativo all'articolo 6 del Codice che definisce le cosiddette attività secondarie e strumentali degli Enti di Terzo settore.

**Entro fine anno  
sarà lanciato il  
bando per i progetti  
innovativi da 60 Mln**

### Il passaggio in Europa

Entro la fine del mese di settembre dovrebbe poi essere licenziata alla Commissione europea la notifica per l'entrata in vigore delle norme generali di carattere fiscale oltre a quelle relative all'impresa sociale e all'emissione dei titoli di solidarietà. Il Governo si augura di superare l'esame della Concorrenza europea entro fine anno. In ogni caso alcune misure di vantaggio applicabili a Onlus, associazioni di promozione sociale e organizzazioni di volontariato entreranno comunque in vigore dal primo gennaio 2018 in attesa del semaforo verde della Commissione: titoli di solidarietà (emessi dagli istituti di credito senza commissione bancaria e con tassazione equiparata ai titoli di Stato), social lending (piattaforme per la raccolta di finanziamenti a favore di iniziative degli Ets con tassazione per gli investitori equiparata ai titoli di Stato), social bonus (detrazione fino al 65% per erogazioni liberali a favore di Ets concessionari di beni immobili pubblici o sequestrati alla mafia), agevolazioni in materia di imposte indirette e tributi locali (esenzione da imposta sulle successioni e donazioni, agevolazioni per le imposte di registro, ipotecaria e catastale), detrazioni e deduzioni per erogazioni libera- ➤

# 301mila

istituzioni non profit,  
presenti in Italia



# 201.004

non riconosciute

# 68.349

riconosciute

11.264  
cooperative  
sociali

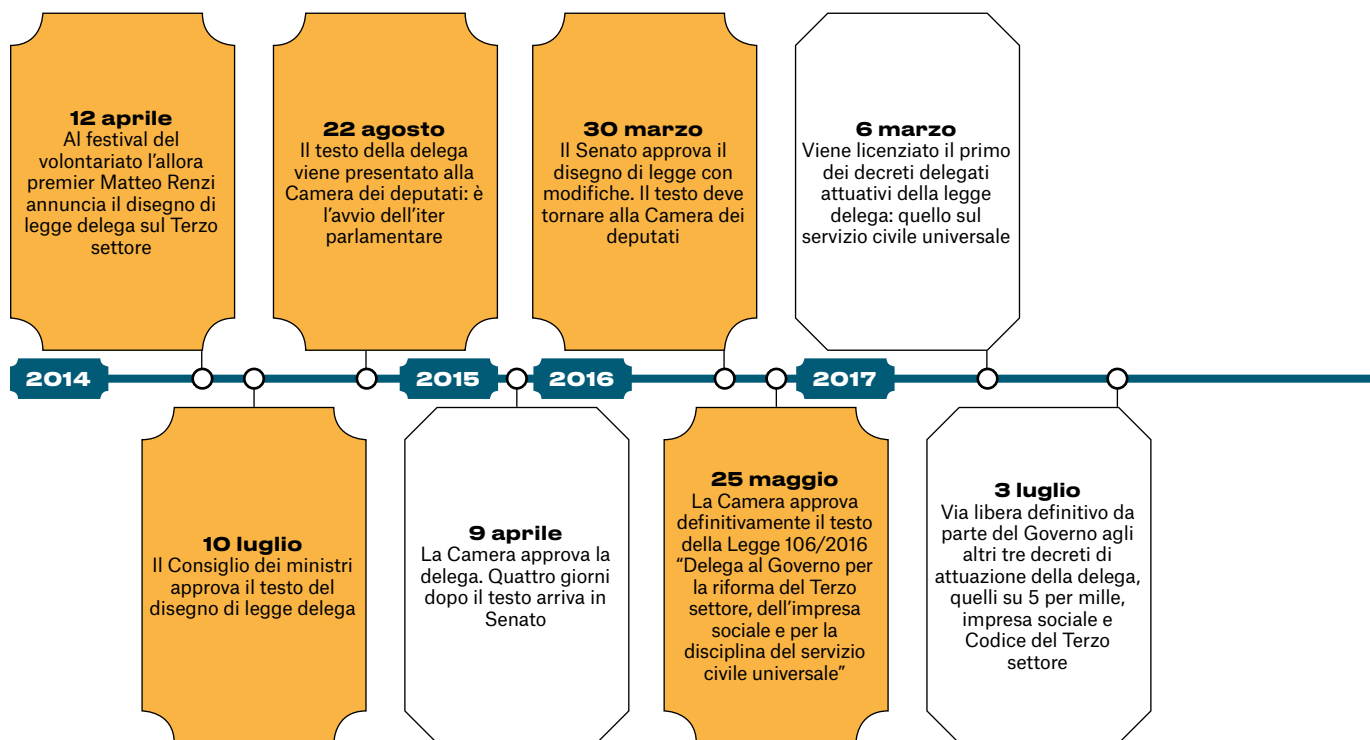


6.220  
fondazioni  
e altro

# 69,3 MLD €

il valore economico  
che creano

## La timeline



# 20.431

imprese sociali de facto  
non profit già esistenti

+

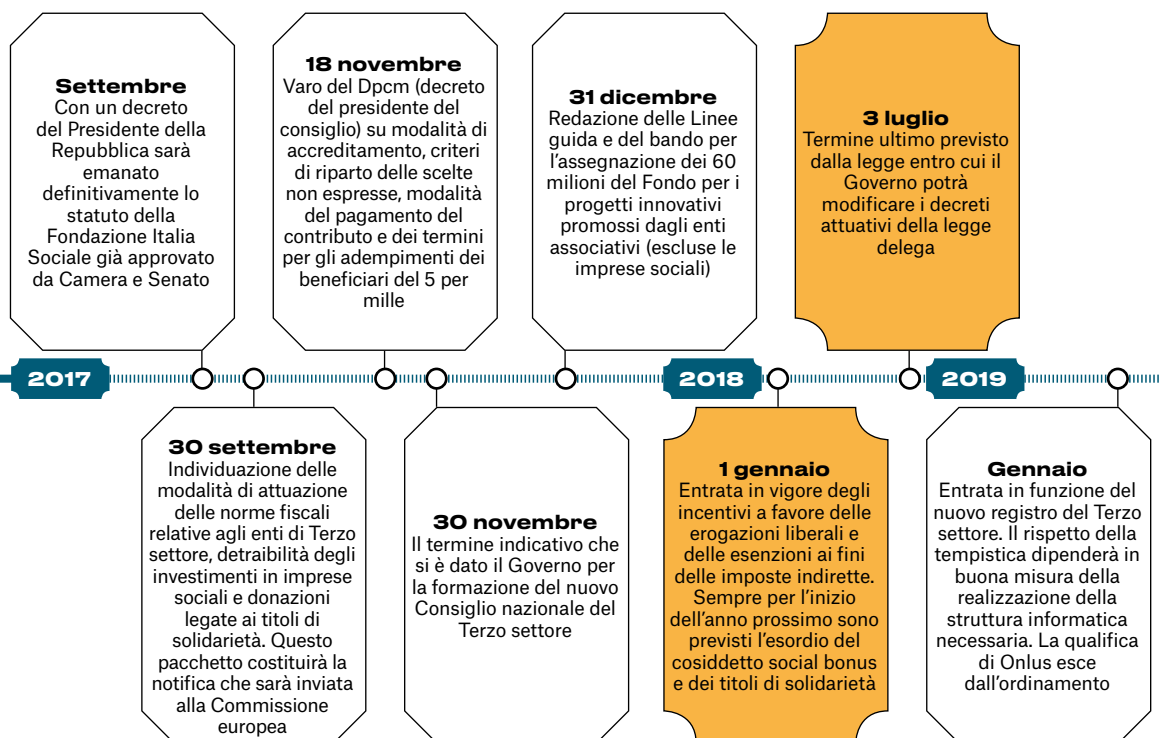
# 51.776

imprese sociali de facto  
profit già esistenti

◀ li (vd intervento di Gabriele Sepio alle pagine 40 e 41). Prima dell'ultimo strappo della messa in moto del Registro che come anticipato ha tempi più dilatati e che sancirà il de profundis della qualifica di Onlus, la data da tenere ben a mente insieme a quella del primo gennaio è quella del 3 luglio 2018, deadline per l'approvazione degli eventuali tagliandi legislativi. Una scadenza su cui pende la spada di Damocle delle prossime elezioni anticipate dello stop di 60 giorni all'attività parlamentare. «Da questo punto di vista», interviene Bobba, «credo che saremo in grado di presentare i decreti correttivi prima della fine della legislatura. Se così sarà potremo contare sul fatto che Camera e Senato in quei due mesi possono comunque esaminare i decreti ordinari». Se così fosse la versione definitiva della riforma andrà in vetrina già la prossima primavera.

### La "benedizione" di Gentiloni

Si chiuderà così un percorso istituzionale che solo per l'approvazione della delega è durato oltre tre anni (1.172 giorni) che ha prodotto (finora) un corpus normativo imponente: una legge delega di 12 articoli, quattro decreti legislativi per un totale di 161 articoli più i 18 articoli dello Statuto della Fondazione Italia Sociale. «Il sociale è una delle parti migliori del nostro Paese. Abbiamo un universo che attraverso forme di volontariato, di impresa, di cooperazione si mobilita e si impegna e di questo dobbiamo essere orgogliosi», ha detto il premier Paolo Gentiloni che lo scorso 21 luglio ha voluto presentare la legge a Torino visitando tre importanti realtà del capoluogo piemontese: Etoko-diversamente Bistrot, il Sermig-Arsenale della Pace e la cooperativa Piergiorgio Frassati. Qui parlando del lavoro del sottosegretario Bobba e del ministro Giuliano Poletti, si è detto soddisfatto dell'approccio con cui si è intrapreso l'iter di una riforma «che rende più trasparente, più vantaggioso, più efficiente il lavoro di questa Italia sociale». Gentiloni non ha poi potuto esimersi da un cenno al-



le congiunture economiche del nostro Paese: «Compaiono dei numeri positivi dal punto di vista della crescita ma chi di noi abita la società sa che ci sono profonde lacerazioni e la sfida di ricucirle non è ancora vinta. Non basta la ripresa del mercato interno; la boccata d'ossigeno può solo arrivarci dal mondo del Terzo settore che ha delle straordinarie caratteristiche di flessibilità, adattabilità, specificità e di intensità di lavoro per colmare quelle lacerazioni». Ha concluso poi con un riferimento alla cronaca giudiziaria capitolina e in particolare al processo di Mafia capitale: «Questa riforma è anche l'occasione per gridare a gran voce che quegli episodi di corruzione e quelle degenerazioni non rappresentano il vero Terzo settore».

Una posizione sostanzialmente condivisa con la portavoce del Forum del Terzo Settore. «Siamo davanti a un traguardo molto importante», ragiona Fiaschi, «perché finalmente vengono riconosciuti al Terzo settore una funzione strategica per la coesione sociale del nostro Paese e un ruolo fondamentale nella costruzione di modelli di sviluppo sociale ed economici inclusivi e sostenibili. La riforma, inoltre, disegna la via italiana dell'impresa sociale: uno strumento che guarda al modo di pensare lo sviluppo delle nuove generazioni e che ci proietta nell'ambito dell'innovazione sociale europea».

### Serve un nome? Legge Bompreszi

Il 18 dicembre del 2014 è scomparso un grande giornalista, impegnato in prima persona nel sociale (in particolare con la Ledha-Lega per i diritti delle persone con disabilità) e storico collaboratore di *Vita*.

Quando l'allora premier Matteo Renzi seppe della morte di Franco Bompreszi leggendo la notizia sul nostro sito dichiarò che il Governo avrebbe dedicato a lui la riforma. Franco ne sarebbe stato contento. Oggi possiamo dire che alla riforma Bompreszi manca solo l'ultimo miglio. ♦

# 6,8 Mln

la platea potenziale del servizio civile universale (18-28 anni)

# Personalità giuridica

di **Andrea Bassi**

sociologo  
delle organizzazioni non profit

**U**na riforma rivoluzionaria, la definirei. I due termini naturalmente costituiscono un ossimoro, ma in questa sede li uso volutamente per focalizzare l'attenzione del lettore sulla valenza simbolica e sulla portata di lungo respiro della Riforma in esame.

La stella polare della riforma è costituita, ovviamente, dalla revisione del Libro I del Titolo II del Codice Civile attesa da anni e troppo a lungo rinviata. Si tratta di un elemento di portata epocale che consente il superamento del cosiddetto "regime concessorio" e da pratica attuazione al principio di sussidiarietà introdotto nella nostra Costituzione con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; in particolare nella nuova formulazione del quarto comma dell'articolo 118.

La nuova procedura per il riconoscimento della personalità giuridica, attivata dal notaio, si basa sulla iscrizione al Registro Unico nazionale del Terzo settore, secondo l'articolo 22 - Capo II - Titolo IV del Codice del Terzo settore. Pertanto è la "mera" iscrizione al Registro (a cui è dedicato l'intero Titolo VI del Codice) che attribuisce all'Ente di Terzo settore la personalità giuridica, che non deve pertanto essere sottoposta al controllo e al giudizio dell'ente pubblico attraverso l'istruttoria presso le Prefetture, come ►

# 5 PER 1000

## CSV

### Com'era

I Centri di Servizio per il Volontariato nascono al servizio esclusivo delle organizzazioni di volontariato e, allo stesso tempo, sono da queste gestiti (legge 266/91). Ai Comitati di Gestione (Co.Ge) spetta l'amministrazione e il controllo dei finanziamenti, che provengono da una quota dei proventi delle Fondazioni ex bancarie territoriali

### Come sarà

Il Codice del Terzo settore prevede che i Csv non siano più solo al servizio delle Odv, ma del volontariato in generale nell'ambito di tutte le diverse tipologie di Ets (anche se il controllo deve rimanere in capo alle Odv). Varia anche il sistema di finanziamento che farà leva su un fondo unico nazionale. Prevedibile una riduzione dei Csv (oggi sono 71)



## Com'era

Le somme destinate dai contribuenti senza l'indicazione di un codice fiscale ("inoptate") vengono ridistribuite proporzionalmente tra tutti gli enti dell'elenco scelto, compresi quelli che ricevono pochi euro. Gli enti beneficiari devono illustrare l'utilizzo dei contributi in un rendiconto da inviare all'Agenzia delle Entrate o al ministero competente

## Come sarà

Verranno introdotte (con un futuro Dpcm) soglie minime al di sotto delle quali gli enti non riceveranno alcun contributo. Sparisce la ripartizione proporzionale dell'inoptato, che verrà distribuito con altri criteri. Il rendiconto dovrà essere pubblicato sul sito dei beneficiari, pena la restituzione delle somme percepite

# RSA

## Com'era

Secondo la disciplina attuale se le Residenze Sanitarie Assistenziali sono gestite da una Onlus è possibile individuare un'attività principale decommercializzata ai fini dell'Ires oppure "attività direttamente connesse" che non concorrono alla formazione dell'imponibile se svolte entro il 66% delle spese dell'ente

## Come sarà

Gli enti con attività socio sanitaria, come le Rsa, potranno optare per varie alternative: se i costi superano i corrispettivi dell'utenza la Rsa può considerarsi "non commerciale". In caso contrario rimane comunque Ets (senza però accedere ai regimi forfettari) e può anche scegliere la forma dell'impresa sociale

# Impatto sociale

di Stefano Zamagni

teorico  
dell'economia civile

**V**alutazione di Impatto Sociale, la Vis. Si tratta di un argomento che suscita dibattito e divide gli animi, come ho potuto constatare presiedendo la Commissione che, su incarico del governo, ha riflettuto sull'argomento producendo le specifiche Linee Guida. Ma qual è il motivo del contendere? A mio parere, il punto nevralgico sta in una cattiva interpretazione del significato di valutazione, che per molti è sinonimo di giudizio: è un grossolano errore, perché valutare significa «dare valore» e non giudicare. A nessuno piace essere giudicato, soprattutto se i criteri utilizzati sono quantitativi; ebbene, la valutazione introdotta dalla riforma misura l'impatto sociale con criteri qualitativi, non quantitativi. Non si tratta dunque di "quanto" si fa, ma di "come" lo si fa. È questo l'oggetto della Vis e mi sembra che non ci possa essere discussione sul fatto che si tratti di un valore aggiunto e non di un gravame o una penalizzazione.

Detto questo, il problema semmai è un altro, ovvero la metrica che si utilizza per effettuare la valutazione. Esistono profonde differenze. Ci sono i fan dello Sroi-Social Return On Investment, per esempio, che però ha il difetto di essere mutuato dalla metrica capitalistica; io non credo che questo sia l'unico metodo, e d'altra parte ►

## Personalità giuridica

◀ è attualmente e che rimane in vigore per gli enti del Libro I del Codice Civile che non vogliono o non possono acquisire la qualifica di Enti del Terzo settore. Qui sta, appunto, ad opinione di chi scrive la portata “rivoluzionaria” di un percorso legislativo riformatore (soft), ispirato e guidato dai principi del riformismo democratico. Questa sorta di “privatizzazione”, di sottrazione dal controllo pubblico ex-ante della potestà istitutiva dei cittadini che intendono associarsi per il perseguimento di una finalità di interesse generale, a mio avviso risponde pienamente ai principi-guida indicati da Pierpaolo Donati già nel 1998 per la realizzazione di una legislazione riferita agli enti del non profit propriamente promozionale.

## Impatto sociale

◀ le Linee Guida non ne impongono nessuno, limitandosi ad indicare i requisiti fondamentali che devono essere presi in considerazione. Con una sottolineatura: quale che sia la metrica, la Vis deve essere il risultato di un lavoro partecipato all'interno dell'ente, di un processo democratico. È questo l'unico sistema per evitare certe storture che purtroppo si sono verificate nel caso del bilancio sociale: troppe organizzazioni infatti ricorrono ad agenzie di comunicazione o studi professionali esterni per la redazione di questo fondamentale documento, bypassando il confronto e la verifica interna degli obiettivi raggiunti. Una calamità da evitare assolutamente nel caso della Vis, che se ben utilizzata contribuirà alla crescita degli Ets.



Sabato 30 settembre 2017  
in 150 piazze italiane

## LE PERE PIÙ BUONE AIUTANO I BAMBINI IN OSPEDALE.

Cerca la postazione ABIO nella tua città: incontrerai i volontari ABIO e scoprirai quanto è importante la loro presenza in ospedale al fianco dei bambini e delle loro famiglie. Offrendo il tuo contributo potrai chiedere un cestino di pere IGP dell'Emilia Romagna - Consorzio Opera S.C.A. ABIO è gioco, sorriso, ascolto e formazione dei volontari: aiuta anche tu i bambini in ospedale!

Sostieni anche tu ABIO, per AMORE dei bambini.

Cerca l'elenco completo delle piazze su [www.abio.org](http://www.abio.org)  
**perAMORE, perABIO**

Con il patrocinio di

*Presidenza del Consiglio  
dei Ministri*

*Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali*

Con il contributo di



FONDAZIONE ABIO Italia Onlus Via Don Gervasini, 33 - 20153 Milano - tel. 02.45497494 - fax 02.45497057 - [info@abio.org](mailto:info@abio.org)

Si ringrazia l'editore per la pubblicazione

# Il difetto? Si doveva osare di più

## Marco Grumo, esperto di management del non profit

**Q**l giudizio «è positivo: ci sono regole più chiare e si aprono opportunità e tuttavia...» Per Marco Grumo, prof di economia e management delle organizzazioni non profit alla Cattolica di Milano e direttore della divisione “Non profit e impresa sociale” di Altis-Università Cattolica, nella nuova riforma del Terzo settore «bisogna registrare tre criticità».

### Professore, la prima qual è?

Guardiamo al contesto che si sta delineando e che vedrà competere fra loro, sempre più duramente, realtà pubbliche, non profit e for profit. Pensiamo alla scuola o alla sanità. Le organizzazioni di Terzo settore, anche post riforma, impegnano risorse private e pagano le imposte, però devono sottostare a vincoli come la sostanziale “non distribuzione degli utili”. Vincoli che appesantiscono la competitività: se non distribuisce gli utili, chi metterà il capitale privato?

### C'è l'impresa sociale, però...

Non credo sia soddisfacente nemmeno questa formula. La remunerazione è molto “leggera”. Chi mette il capitale invece deve avere la possibilità di recuperare quella parte di utile che corrisponde al rendimento, altrimenti nessuno metterà mai capitale di rischio. Sarebbe stato meglio dare la piena possibilità

di distribuire gli utili, ovviamente tassandoli: invece le organizzazioni saranno ancora spinte a vivere di erogazioni liberali e contributi pubblici.

### Perché questo è un problema?

La raccolta fondi e i contributi pubblici sono mercati affollati e decrescenti. I contributi pubblici stanno calando e caleranno ancora in futuro, le erogazioni liberali in Italia non somiglieranno mai a quelle americane, anche perché le agevolazioni fiscali da noi sono ancora limitate: ora c'è la possibilità di detrazione del 30% fino a 30mila euro per le persone fisiche e della deduzione del 10% del reddito imponibile per l'impresa. Fra l'altro ancora con una visione di sospetto nei confronti dell'impresa, mentre sono le imprese ad avere i capitali, non le persone fisiche. C'è qualcosa sul social lending e i titoli di solidarietà, ma sono debito, potranno reggerlo solo le organizzazioni più solide e più patrimonializzate. Pensi a un altro punto, quello per cui le organizzazioni di volontariato possono stipulare convenzioni con la Pubblica Amministrazione, ma solo a condizioni di maggior favore rispetto al mercato: se tutti chiedono 100, perché io devo chiedere 80 solo perché io sono non profit? Perché il privato può guadagnare e io no, se il mio guadagno non serve per andare alle Seychelles, ma per finanziare le attività dell'orga-

nizzazione? Se ho sempre il bilancio a pareggio, gli investimenti come li finanzia? A debito? Sì, ma se non ho patrimonio il debito chi me lo dà? Insomma, è stato fatto un lavoro molto pregevole dal punto di vista giuridico, ma deficitario da punto di vista economico e gestionale. La riforma avrà difficoltà alla prova del funzionamento concreto delle organizzazioni e molte, soprattutto le medio-piccole, avranno appesantimenti in bilancio senza la possibilità di avere un sollievo dal punto di vista dei ricavi.

### Ci fa esempi concreti?

L'amministrazione andrà tenuta in un certo modo, c'è il bilancio sociale da fare secondo le linee guida, la certificazione del bilancio, è stato introdotto l'organismo di controllo ma con le norme del collegio sindacale... un impianto sacrosanto e giusto, che però costa. Per fare il bilancio sociale in quel modo bisognerà pagare dei consulenti, e chi farà il sindaco gratuitamente se si deve prendere tutte le responsabilità del sindaco di un'impresa? A fronte di un aumento certo dei costi, mi aspettavo più possibilità di un aumento di ricavi.

### È la questione legata alle attività commerciali?

Nel Codice del Terzo settore è previsto che io posso fare attività esclusivamente o prevalentemente di interesse generale, se faccio attività diverse devono essere strumentali e secondarie. In altri termini tu devi far quadrare i conti della tua attività con le donazioni e i contributi pubblici, se non ci riesci non puoi fare un'attività di business per finanziare la tua attività sociale. Le faccio un esempio: non puoi aprire un ristorante i cui proventi finanzino una mensa per i poveri - che evidentemente è un'attività in perdita - lo puoi fare solo in modo non strumentale, pena la perdita della qualifica di Ets. Così però sto consegnando la mia organizzazione a terzi, alle donazioni e ai contributi pubblici. Meglio sarebbe essere messi nelle condizioni di fare impresa liberamente, così se mancassero i contributi pubblici o la raccolta fondi io sarei in grado comunque di stare in piedi. Invece l'autofinanziamento è stato bloccato.

Sara De Carli

# Appuntamento a L'AQUILA

28 OTTOBRE  
1 NOVEMBRE 2017

## TORNA PIAZZA CTG

*l'annuale appuntamento nazionale  
del Centro Turistico Giovanile per*

- **Discutere** su temi cruciali per l'associazione e l'attuale società (vedi riquadri a lato).
- **Incontrare un territorio** in rinascita, dopo il sisma di 9 anni fa, nei suoi aspetti sociali, culturali, storici, artistici, ambientali.
- **Raccontare e scambiare esperienze** delle varie realtà CTG: Gruppi turistici, Gruppi ACA (Animatori Culturali e Ambientali), Case per ferie, Ostelli, Campeggi, Campeggi mobili, Rifugi, Cooperative, Associazioni onlus, Strutture di gestione di musei, parchi, biblioteche, scuole e asili, Corsi di formazione per animatori e per insegnanti, Gruppi di rievocazione storica e religiosa.
- **Mettersi in mostra, "in piazza", fare festa insieme**, esprimendo le eccellenze di ogni realtà citigina, dalla musica al teatro, dalla fotografia alla gastronomia o altra espressione di creatività associativa.

APPUNTAMENTO QUINDI A L'AQUILA,  
NEL PARCO NAZIONALE DEL GRAN SASSO  
E NELLE TERRE D'ABRUZZO.

*Il programma completo è disponibile sul sito [www.ctg.it](http://www.ctg.it)*

# PIAZZA CTG

**IN RETE  
PER LEGGE.**



**Fare associazione nel turismo  
dopo il nuovo Codice del  
Terzo Settore.  
Obblighi e opportunità**

**TURISMO SOSTENIBILE  
E BENI COMUNI**



**Oltre i proclami,  
la sfida del quotidiano.  
Le esperienze  
dei Gruppi CTG.**

# RICONOSCIAMOCI!



Presidenza Nazionale  
Via della Pigna, 13/a - 00186 Roma  
tel. 06.6795077 - fax 06.69756174  
[ctg@ctg.it](mailto:ctg@ctg.it) - [www.ctg.it](http://www.ctg.it)

# CAPITOLO 2

---

## La riforma spiegata da chi l'ha scritta

Con l'approvazione in via definitiva della legge delega 106/2016 ("Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale"), il Governo ha istituito diversi tavoli di lavoro in vista della definizione dei decreti attuativi della riforma. Tavoli da cui sono stati generati i quattro decreti legislativi diventati operativi fra l'aprile e l'agosto di quest'anno con la pubblicazione in Gazzetta ufficiale (istituzione del servizio civile universale; disciplina del 5 per mille; disciplina dell'impresa sociale e Codice del Terzo settore). Lasciando il nuovo 5 per mille sullo sfondo (il grosso delle novità è demandato ai successivi interventi regolamentatori) **in questo capitolo ospitiamo i contributi degli esperti che in prima persona hanno animato i gruppi di lavoro operativi presso il ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.**

# NUOVI ETS

## Com'era

Fino a oggi il pavimento legislativo su cui si fondava il non profit era costituito da un insieme incerto, lacunoso e frammentario di norme giuridiche talvolta anche incoerenti le une con le altre

## Come sarà

I 104 articoli del Codice danno finalmente dignità legislativa agli Ets. L'assunzione di questa qualifica però non cancella le discipline particolari come quelle relative alle organizzazioni di volontariato o alle associazioni di promozione sociale

## Emanato il Codice che definisce gli Enti del Terzo settore: adesso il non profit ha la sua Costituzione

di **ANTONIO FICI**  
dipartimento giuridico  
Università degli Studi del Molise



ver (ri)definito il quadro civilistico degli enti del Terzo settore (Ets) è indubbiamente uno dei principali meriti ascrivibili alla riforma. In precedenza, infatti, il substrato legislativo degli Ets era costituito da un insieme incerto, lacunoso e frammentato di norme giuridiche. Gli Ets risultavano privi della "dignità legislativa" riconosciuta dal legislatore ad altre categorie di enti privati, ampiamente e sistematicamente disciplinati, quali le società di capitali e le società coope-

orative. La riforma del Terzo settore ha colmato questo (ingiusto ed ingiustificabile) divario. Essa non si limita a riordinare la normativa previgente, ma in buona parte individua ex novo la disciplina sostanziale degli Ets. In tal modo, gli Ets, e tutti coloro che di essi si avvalgono per il perseguimento in forma collettiva e non lucrativa di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, potranno avvalersi di una legislazione loro dedicata più ricca ed organica di quella precedente, e perciò capace di contribuire al loro (ulteriore) sviluppo e al più efficace perseguimento degli scopi istituzionali nell'interesse dei

beneficiari finali dell'attività di interesse generale.

### **Le tipologie “particolari”**

Quanto detto ovviamente non esclude possibili insufficienze ed incongruenze della legislazione appena approvata. Essa è senz'altro perfettibile al pari di ogni altra normativa. La sua applicazione concreta e l'analisi dottrinale cui sarà inevitabilmente sottoposta forniranno, di certo, elementi utili ai fini del suo miglioramento (che potrà realizzarsi già attraverso i decreti correttivi che il Governo potrà adottare entro dodici mesi dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni). Ciononostante, una linea di partenza è stata tracciata ed un “diritto del Terzo settore” adesso esiste. Di tale particolare branca dell'ordinamento giuridico le norme civilistiche costituiscono indubbiamente il nucleo fondamentale e prioritario. Da esse, infatti, dipende l'identità, o meglio “le identità” degli Ets, ed il loro generale assetto organizzativo. La nuova cornice civilistica opera pertanto come presupposto e limite non solo di tutte le altre norme dedicate agli Ets, incluse quelle di natura fiscale, ma anche delle disposizioni statutarie di cui ciascun Ets dovrà e vorrà dotarsi successivamente alla riforma.

Per ricostruire e ben comprendere il nuovo sistema normativo introdotto dal d.lgs. 117/2017, recante il Codice del Terzo settore (Cts), è necessario muovere dalla lettura dell'art. 3. Tale articolo chiarisce che il Cts si applica a tutti gli Ets compresi quelli destinatari di una disciplina particolare, come ad esempio (all'interno del Cts stesso) le organizzazioni di volontariato (Odv) o (all'esterno del Cts) le imprese sociali (che sono specificamente regolate dal coevo d.lgs. 112/2017, anch'esso, come noto, emanato in attuazione della legge delega 106/2016). Naturalmente, nell'ipotesi di conflitto o incompatibilità tra norme particolari e norme generali, le prime prevarranno sulle seconde. Ad esempio, una Odv può essere costituita esclusivamente in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta (art. 32). Questa norma, in quanto particolare, prevale su quella (generale) di cui all'art. 4, secondo la quale un Ets può in

***Gli Enti del Terzo settore possono avere soltanto la forma giuridica di associazione o di fondazione***

***A meno di non costituirsi in imprese sociali (che possono operare anche in forma societaria)***

generale assumere la forma giuridica di associazione, fondazione o altro ente di carattere privato diverso dalle società.

L'art. 3 chiarisce inoltre che agli Ets si applicano anche, per quanto non previsto dal Cts e purché compatibili, le norme del Codice civile. Ciò, ad esempio, consente di estendere alle assemblee delle associazioni del Terzo settore le disposizioni di cui agli articoli 21 e 22 del Codice civile. Il Codice civile costituisce dunque un serbatoio cui è possibile attingere in presenza di lacune accertate nel diritto del Terzo settore.

Il Cts individua una tipologia “generale” ed alcune tipologie “particolari”

di Ets. Le seconde (Odv, Aps, imprese sociali, reti associative, ecc.) presentano un qualche elemento di specialità rispetto alla prima e tratti distintivi tra loro. La tipologia generale è da intendersi anche come tipologia “residuale”, poiché ad essa può farsi ricorso qualora nessuna tipologia particolare di Ets risulti di fatto conveniente rispetto agli scopi prefissati, e s'intenda, ciononostante, mantenersi nel perimetro del Terzo settore.

### **I quattro requisiti**

Malgrado le diversità esistenti tra le varie tipologie di Ets, è possibile individuare alcuni elementi identitari comuni a tutti. Si tratta di quei requisiti che un ente deve necessariamente possedere per poter essere considerato “del Terzo settore”, e che ne giustificano, pertanto, il particolare trattamento sul piano fiscale, agevolativo e dei rapporti con gli enti pubblici.

Il primo elemento, cui si è già accennato, è la forma giuridica. Gli enti del Terzo settore possono avere soltanto la forma giuridica di associazione o di fondazione, e non già di società (a meno che non si tratti di imprese sociali, le quali potrebbero essere costituite anche in forma societaria). L'associazione del Terzo settore può essere riconosciuta o non riconosciuta come persona giuridica. Al riguardo, l'art. 22 introduce per le associazioni (e le fondazioni) la possibilità di ricorrere ad una particolare procedura per il riconoscimento della personalità giuridica, che si ottiene in forma automatica (e non già per concessione dell'autorità pubblica, come invece continua ad essere, ai sensi del d.P.R. 361/2000, per le associazioni e le fondazioni che non appartengono al terzo settore) grazie all'intervento del notaio nella fase costitutiva dell'ente, che deve avere un patrimonio minimo di 15mila euro se associazione e di 30mila se fondazione, e alla sua iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore (Run). Per effetto del riconoscimento, delle obbligazioni dell'ente risponde soltanto quest'ultimo con il suo patrimonio.

Il secondo elemento distintivo riguarda l'attività svolta. Gli Ets devono ▷

◁ svolgere in via esclusiva, o quanto meno principale, una o più attività di interesse generale. L'art. 5 del Cts (e analogamente, per le imprese sociali, l'art. 2 del d.lgs. 112/2017) elenca tali attività. Si tratta di un elenco composto da 27 voci, alcune delle quali, peraltro, sufficientemente ampie da accogliere attività di diverso tipo. L'elenco è suscettibile di aggiornamento secondo la procedura di cui al secondo comma dell'art. 5. Agli Ets è consentito lo svolgimento di attività diverse da quelle di interesse generale, ma solo nel rispetto delle condizioni e dei limiti di cui all'art. 6 e, più specificamente, al decreto ministeriale che dovrà attuare questo articolo. Sia l'attività principale di interesse generale che le attività secondarie di cui all'art. 6 possono in linea di principio (poiché eccezioni vigono per alcune particolari tipologie di Ets) essere svolte tanto in forma gratuita quanto verso corrispettivi (da parte degli utenti o di terzi), così in favore di terzi esterni all'organizzazione come in favore dei suoi aderenti.

Il terzo elemento concerne le finalità perseguite. Gli Ets sono tenuti a perseguire, attraverso la loro azione, esclusivamente finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Fondamentalmente, questa previsione impedisce all'Ets di perseguire scopi istituzionali di diversa natura, incluso lo scopo di lucro, che peraltro è espressamente bandito dall'art. 8 del Codice. Si badi, peraltro, che l'art. 8 non impedisce all'Ets di svolgere attività remunerative, cioè di conseguire utili dalla propria attività, bensì soltanto di utilizzare tali eventuali utili diversamente da quanto disposto dal primo comma dell'art. 8, cioè "per lo svolgimento dell'attività statutaria ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale". Regole particolari valgono però per le imprese sociali, nelle quali destinazioni diverse dell'utile d'impresa, anche a titolo di remunerazione del capitale conferito dai soci, sono entro certi limiti consentite.

L'ultimo elemento essenziale è l'iscrizione nel Run. Come chiariscono l'art. 4, comma 1, e l'art. 11, comma 1, sono Ets solo gli enti iscritti al Registro. Gli Ets, inoltre, devono iscriversi anche

## ***Il legislatore ha voluto modulare la disciplina imperativa o cogente a seconda delle dimensioni dell'Ets: maggiori oneri organizzativi sono posti in capo agli enti di maggiori dimensioni, riducendo così i costi degli enti più piccoli***

nel registro delle imprese qualora svolgano attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale. Le imprese sociali, invece, sono soggette soltanto all'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese (nella sezione speciale di quest'ultimo, loro dedicata).

### **La nuova governance**

Il nuovo quadro civilistico si compone non solo delle disposizioni, sinteticamente passate in rassegna, ma anche di disposizioni dirette a regolare il funzionamento e l'organizzazione (ovvero la governance) degli Ets in forma di associazione o di fondazione. Anche a tal riguardo l'intervento riformatore può considerarsi particolarmente meritorio, perché è noto quanta scarna fosse (e tutt'oggi rimane, non avendo la riforma novellato il Codice civile se non mediante l'inserimento dell'art. 42-bis su trasformazione, fusione e scissione) la disciplina di associazioni e fondazioni. Degno di nota, tra le altre cose, è che alcune di queste norme sulla governance sono, tecnicamente, norme suppletive o dispositive, dettano cioè una disciplina che si applica soltanto in assenza di contrarie disposizioni dello statuto dell'Ets (si veda, ad esempio, l'art. 23 sull'ammissione di nuovi associati).

Esse dunque, non limitano l'autonomia statutaria, bensì la supportano. Ancora, è significativo come il legislatore abbia modulato la disciplina imperativa o cogente a seconda delle dimensioni dell'Ets: maggiori oneri organizzativi sono posti in capo agli enti di maggiori dimensioni, riducendo così i compliance costi degli enti più piccoli (si veda, ad esempio, l'art. 30 sull'obbligo di nominare l'organo di controllo).

### **Una pluralità di modelli**

In conclusione, gli Ets sono inequivocabilmente identificati sulla base di specifiche caratteristiche distintive, e ciò rende più facile attuare altre norme, soprattutto quelle di natura fiscale, agevolativa o relative alla partnership con gli enti pubblici. Non esiste un solo modello di Ets, ma una pluralità di modelli; ed è inoltre possibile costituire un Ets "atipico", diverso da quelli "nominati" dal legislatore (cioè Odv, Aps, ecc.).

Esiste un modello-base di governance, che si compone sia di norme suppletive o dispositive a sostegno dell'autonomia statutaria, sia di norme imperative o cogenti, che fissano limiti o impongono obblighi al fine di assicurare che l'Ets rispetti la propria particolare "essenza" legislativa, senza deviare dai propri obiettivi istituzionali. ♦





UN TUMORE CAMBIA LA VITA. NON IL SUO VALORE.  
DESTINA IL TUO 5X1000 A FONDAZIONE ANT.



ANT offre assistenza medico-specialistica gratuita a casa dei malati  
di tumore. Preservando la dignità di chi soffre,  
difendiamo il valore della vita.

DESTINA IL TUO  
**5X1000**  
C.F. 01229650377

FONDAZIONE ANT ITALIA ONLUS

**C.F. 01229650377**

ANT.IT - 051 7190111



FONDAZIONE  
**ANT**  
1978 ONLUS  
Assistenza Nazionale Tumori

# NUOVO FISCO

## Com'era

Dal punto di vista fiscale fino ad oggi l'architettura era costituita dalla nozione di Onlus (Dlgs 460/97). Una macrocategoria che conteneva in sé realtà ormai troppo diverse fra loro come piccoli enti di volontariato e grandi cooperative sociali

## Come sarà

D'ora in avanti il criterio fiscale guida non sarà la natura dell'ente, ma la natura dell'attività svolta. Nei limiti del 49% gli enti del Terzo settore potranno svolgere attività commerciali, che saranno tassate secondo regimi e coefficienti diversi

# Onlus addio. Diventa più netto il confine fra attività principali e attività commerciali e strumentali

di **GABRIELE SEPIO**

avvocato - Studio associato Acta



La riforma del Terzo settore, avviata con la legge delega 106/2016, prevede un deciso cambio di marcia per il mondo non profit grazie al superamento dei tanti regimi speciali e normative di settore che hanno creato nel corso degli anni un quadro generale confuso e scarsamente omogeneo,

assegnando vantaggi fiscali che non sempre tengono conto dell'effettiva attività svolta dagli enti.

Uno degli aspetti centrali della riforma è l'introduzione della definizione di ente del Terzo settore (Ets) che sostituirà, riprendendone tuttavia i tratti essenziali che ne hanno fatto la fortuna, la categoria fiscale delle Onlus. Quest'ultima se da

un lato ha contribuito fortemente allo sviluppo del settore dall'altro, negli anni, ha perso la propria spinta propulsiva accogliendo in una unica categoria realtà ormai consolidate, ma eccessivamente diverse tra loro sia per finalità che per modello organizzativo (dalle piccole Odv alle grandi cooperative sociali).

L'Anagrafe delle Onlus verrà sostituita con il Registro unico del Terzo settore e i benefici fiscali saranno assegnati in funzione della tipologia di ente e del tipo di attività svolta in via esclusiva o principale. Quest'ultima dovrà rientrare tra quelle di interesse generale previste all'art. 5 del Codice redatto sulla scorta dell'esperienza delle Onlus.

Le attività principali saranno, per definizione, fiscalmente "non commerciali" se i corrispettivi ricevuti dall'ente non superano i costi sostenuti e gli eventuali apporti ricevuti dalle pubbliche amministrazioni (si pensi alle attività sanitarie

svolte in convenzione). Gli Ets potranno svolgere anche attività "secondarie e strumentali" rispetto a quelle di interesse generale da definirsi con successivo decreto attuativo che dovrà uniformare la disciplina superando le incertezze interpretative che hanno caratterizzato finora le attività c.d. "connesse" a quelle istituzionali previste per le Onlus.

### Regimi differenziati

Nei limiti del 49% dei ricavi gli enti non profit potranno, dunque, svolgere attività commerciale anche in forma secondaria e strumentale rispetto alle finalità istituzionali (ad esempio, vendita di beni prodotti dagli assistiti o somministrazione di alimenti o bevande) senza per questo diventare enti profit. Le eventuali attività commerciali saranno valorizzate, ma non completamente detassate in coerenza con l'esigenza di rendere la riforma compatibile sul piano europeo. Per questo gli Ets potranno optare per regimi forfetari agevolati basati su coefficienti di redditività applicabili a scaglioni. Per Aps o Odv con ricavi inferiori a 130mila euro è previsto un ulteriore regime fiscale speciale con coefficienti di redditività ridotti al minimo (1% o 3%) e l'estensione di un trattamento più semplice ai fini Iva (senza detrazione dell'Iva sugli acquisti e senza obbligo di emettere fattura). Obiettivo principale della riforma è quello di separare le attività non profit da quelle commerciali rendendone più chiari i confini e favorendo la distinzione tra chi svolge attività di interesse generale per mezzo di volontari o associati e chi attività commerciale organizzata in forma prevalente. Per questo tipo di enti si apre la strada dell'impresa sociale (in cui confluiranno di diritto anche le cooperative sociali) che per la prima volta, ottiene con la riforma un pieno riconoscimento fiscale attraverso la completa detassazione degli utili se reinvestiti entro due anni nelle finalità sociali perseguite dall'ente.

### Donazioni & esenzioni

Le nuove misure fiscali previste dal Codice entreranno in vigore in tempi diversi e per rendere operativi i meccanismi di tassazione sopra descritti occorrerà attendere il nulla osta da parte della Commissione europea, mentre una serie di disposizioni agevolative saranno fruibili dagli enti non profit a partire dal primo gennaio 2018. In attesa dell'istituzione del Registro unico del Terzo settore queste ultime saranno applicabili alle Onlus, Aps e Odv. Dal primo gennaio verranno rafforzati gli incentivi per chi effettua erogazioni liberali in denaro o in

natura a favore degli Ets, comprese le cooperative sociali e le imprese sociali non costituite in forma societaria. Le persone fisiche potranno detrarre il 30% degli importi erogati fino a 30mila euro l'anno, con una soglia massima del 35% se il beneficiario è una organizzazione di volontariato (attualmente per le Onlus la detrazione si ferma al 26%). Le imprese e le persone fisiche potranno optare per una deduzione dal reddito nei limiti del 10% del dichiarato senza più alcun limite fisso (attualmente è prevista una soglia massima di 70mila euro). La norma mira ad incentivare sia le piccole donazioni eseguite da persone fisiche, sia le sovvenzioni da parte di soggetti con maggiori disponibilità economiche.

Di immediata applicazione saranno anche le esenzioni previste ai fini delle imposte indirette (imposta sulle successioni e donazioni, imposte di registro, ipotecaria e catastale, imposta di bollo). Per gli enti che svolgono in prevalenza attività non commerciale viene confermata l'esenzione Imu e Tasi cui si aggiunge, per le Odv e le Aps, l'irrilevanza ai fini fiscali dei redditi prodotti dagli immobili al fine di favorirne l'acquisto e la vendita per finalità di interesse generale.

### Social bonus

Dal primo gennaio farà il suo esordio anche il social bonus che assegna un credito d'imposta fino al 65% (50% se il donante è una impresa) per incentivare le erogazioni liberali finalizzate a sostenere il recupero di immobili pubblici o confiscati alla criminalità organizzata e assegnati agli Ets (incluse le imprese sociali).

### Titoli di solidarietà

Di immediata applicazione anche le misure per il sostegno finanziario al Terzo settore che prevedono l'emissione dei titoli di solidarietà da parte degli istituti di credito con il vincolo di impiegare il capitale raccolto per finanziare le attività istituzionali degli enti non commerciali rinunciando alle commissioni bancarie. I sottoscrittori potranno beneficiare della medesima tassazione prevista per i titoli di stato e le banche emittenti potranno erogare a favore degli Ets, a titolo di liberalità, una somma pari almeno allo 0,60% della raccolta fruendo di un credito d'imposta.

Tra le novità più importanti volte a snellire e rendere più trasparente il rapporto tra Ets e pubblica amministrazione va segnalata l'eliminazione del modello Eas e l'inserimento del contraddittorio obbligatorio in fase di controllo fiscale, pena la nullità dell'atto di contestazione a carico dell'ente non profit. ♦

**Dal primo gennaio 2018  
le persone fisiche potranno  
detrarre fino al 35% delle  
donazioni fino a 30mila euro**

**Oppure come le imprese  
potranno optare per la  
deduzione fino al 10% del  
dichiarato senza più alcun limite**

# NUOVO REGIS

## Com'era

Dagli elenchi del 5 per mille fino agli innumerevoli albi locali (Aps, Odv, protezione civile...), passando per gli enti accreditati al servizio civile, fino ad ora non esisteva un registro unico degli enti del Terzo settore

## Come sarà

L'istituzione del Registro unico nazionale diventa uno strumento di trasparenza e indirizzo del settore. Sarà tenuto presso il ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, ma sarà gestito su base territoriali in collaborazione con le Regioni

L'albo nazionale degli enti sarà unico e accessibile online. Fondi pubblici solo agli iscritti

di **ALESSANDRO LOMBARDI**  
*direttore generale Terzo settore presso  
il ministero del Lavoro e delle Politiche  
sociali*



na delle principali novità presenti nel Codice del Terzo settore è rappresentata dalla previsione del Registro unico nazionale del Terzo settore, con il quale viene recepito uno specifico principio espresso nella legge delega di riforma, cioè la riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti e di tutti gli atti di gestione rilevanti, secondo criteri di semplificazione e razionalizzazione, anche allo scopo di favorirne la piena conoscibilità, attraverso modalità telematiche, su

tutto il territorio nazionale. Per poter cogliere appieno la portata delle norme sul registro, è necessario che le stesse siano lette e correlate organicamente con le altre disposizioni del Codice, in modo da poter evidenziare la trama unitaria ad esse sottostante.

Non si può pertanto prescindere dalla definizione di ente del Terzo settore, contenuta nell'articolo 4 del Codice, il quale prevede, tra gli altri requisiti necessari perché un ente privato possa far parte del Terzo settore, l'iscrizione al Registro unico nazionale. Ne consegue che solo i soggetti iscritti nel registro unico potranno essere considerati

# TRO

enti del Terzo settore ed utilizzare legittimamente tale denominazione nei loro rapporti con i terzi e nelle comunicazioni al pubblico.

La portata innovativa della riforma trova nella configurazione del Registro unico nazionale uno dei suoi punti più qualificanti: è noto, infatti, come la legislazione italiana in materia si sia sviluppata in modo molto variegato e frammentato, secondo un approccio diretto a disciplinare singole figure organizzative (organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale), che ha avuto un ulteriore riflesso nella diversità e disomogeneità delle regole di registrazione degli enti, sia a livello statale sia regionale, con conseguenze a volte evidenti in termini di asimmetria di trattamento.

## Struttura regionale

Il Registro unico è istituito presso il ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ed è operativamente gestito su base territoriale e con modalità informatiche uniformi in collaborazione con ciascuna Regione e Provincia autonoma. In tal senso, le Regioni non solo provvedono autonomamente a individuare al proprio interno la struttura incaricata della gestione del Registro, ma mantengono la titolarità dei procedimenti di iscrizione e cancellazione e dei connessi controlli sugli enti aventi sede nel territorio di competenza. I procedimenti, in una cornice unitaria di regole predefinite, sono gestiti appunto attraverso le strutture regionali individuate (gli uffici del Registro unico). Solo per

le reti associative, in ragione della loro dimensione nazionale, i relativi procedimenti saranno curati dal ministero.

Il Registro unico è articolato in sezioni come riportato nella relativa tabella. La sezione "Altri enti del Terzo settore" permetterà l'iscrizione anche a soggetti "sui generis" che pur in possesso dei requisiti previsti per la generalità degli enti, presentano difficoltà a riconoscersi in una specifica categoria. In tal modo la disposizione non ingessa la libertà organizzativa degli enti, soprattutto quelli di nuova costituzione, consentendo, in coerenza con la previsione "aperta" dell'articolo 4 del Codice, l'emersione di nuove tipologie organizzative al momento difficilmente individuabili ma in grado, in futuro, di svilupparsi con caratteristiche originali.

Lo stesso ente non può essere iscritto in più sezioni del Registro: con questa disposizione, si intendono orientare i vari enti ad una connotazione e configurazione precisa e definita. L'unica eccezione al principio dell'incompatibilità è previsto, in ragione della loro specifica natura, nei confronti delle reti associative, che possono avere composizioni variabili e aggregare enti del Terzo settore anche tra loro disomogenei.

## Il regime temporaneo

Il Codice indica le informazioni e gli atti che relativamente a ciascun ente iscritto devono necessariamente essere contenute nel Registro unico (con le relative modalità di aggiornamento)

**Saranno 6 le sezioni del Registro: Odv, Aps, enti filantropici, imprese sociali, reti associative, società di mutuo soccorso**

al fine di renderli accessibili al pubblico, nell'ottica di rendere trasparenti importanti informazioni relative a soggetti che, grazie all'iscrizione, possono essere ammessi a percepire fondi pubblici o a ricevere specifici benefici in considerazione della loro natura di enti del Terzo settore. Ogni ente iscritto al Registro sarà sottoposto ad una revisione d'ufficio a cadenza triennale volta a verificare la permanenza dei requisiti di legge.

Tutto ciò comporta una sfida straordinaria per gli operatori, che richiede un profondo cambiamento di paradigma culturale che passa da un sistema di registrazione pensato ad uso esclusivamente tecnico-amministrativo, ad un sistema aperto e flessibile, accessibile sul web, che consente agli operatori e a tutti i cittadini di essere informati sulle attività degli enti e agli studiosi di analizzarne le attività. Si tratta di un percorso complesso che richiede la collaborazione tra lo Stato e le Regioni e Province autonome, che dovrà sfociare, entro un anno dall'entrata in vigore del Codice stesso, nella definizione condivisa delle regole uniformi che permetteranno al Registro di essere operativo. Particolarmente importante sarà la migrazione dei dati, in possesso di diverse amministrazioni pubbliche, dai registri già esistenti al Registro unico nazionale, prevedendosi l'assegnazione agli enti già iscritti nei registri preesistenti di un termine entro il quale fornire le integrazioni necessarie alla luce del nuovo quadro regolatorio. Si prevede inoltre un regime temporaneo grazie al quale gli enti iscritti nei preesistenti registri che non hanno ancora visto perfezionata l'iscrizione nel nuovo registro unico possono continuare a beneficiare dei diritti derivanti dalla pregressa iscrizione senza interruzioni.

Nel frattempo, fino a quando il Registro unico nazionale non sarà operativo, e non sarà pertanto concretamente possibile iscriversi ad esso, gli enti del Terzo settore potranno far valere la loro iscrizione ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore; il codice prevede un termine di 18 mesi dalla sua entrata in vigore, entro il quale gli enti potranno adeguare i propri statuti alle nuove disposizioni. ♦

# NUOVA IMPR

## Com'era

La legge che nel 2006 ha introdotto in Italia l'impresa sociale (Dlgs n.155) in dieci anni è riuscita a generare appena qualche centinaio di realtà. La norma infatti non prevedeva alcun vantaggio per chi avesse scelto quella forma societaria

## Come sarà

La riforma del Terzo settore oltre ad allargare il raggio di azione dell'impresa sociale e a prevedere che nel board degli amministratori ci siano soggetti pubblici o for profit (senza delegargli il controllo) ammette rendimenti per gli investitori

Arrivano gli incentivi:  
interesse generale  
e mondo produttivo  
sapranno camminare  
insieme?

di **PAOLO VENTURI**  
*direttore Aiccon*

e **FLAVIANO ZANDONAI**  
*segretario Iris Network*



o status quo è il peggior nemico di qualsiasi riforma. Anche di quella del Terzo settore e dell'impresa sociale. Il rischio che tutto rimanga come prima è quasi peggio del fare danni per un dispositivo normativo che si propone di dare nuova forma a settori di attività, soggetti organizzativi, politiche e strategie di sviluppo. La domanda quindi è: la nuova normativa sul Terzo settore completa di decreti è attrezzata per generare cambiamento?

La risposta, mutuando l'apparato concettuale della valutazione oggi molto di moda, può essere trovata guardando non solo agli output (i beneficiari diretti cioè le organizzazioni di Terzo settore) e neanche esclusivamente agli outcome (che in questo caso riguardano i principali contesti di azione del Terzo settore come welfare, cultura, ambiente), ma anche all'impatto sulle infrastrutture che governano lo sviluppo sociale ed economico, intercettando bisogni e risorse che emergono da azioni individuali e dai tessuti connettivi delle comunità territoriali e di scopo. Una riforma d'impatto quindi, per una società che nell'ultimo decennio è profondamente mutata nella sua stratificazione socioeconomica. Ecco quindi le principali direttri-

# ESA SOCIALE

ci di cambiamento che potranno fare della legge quadro n. 106/16 e dei suoi decreti attuativi – in particolare del d.lgs. n. 112/17 sull'impresa sociale al quale si riferisce questa analisi – una autentica “riforma societaria”.

## **Volano dell'economia coesiva**

Il decreto che ridefinisce identità, requisiti e funzionamento dell'impresa sociale contribuisce non solo a posizionare questo modello d'impresa nell'alveo politico culturale del Terzo settore dove è nata e prosperata negli ultimi quarant'anni, ma restituisce alla dimensione imprenditoriale nel suo insieme un orizzonte legato all'interesse generale. La “produzione come fatto sociale” oggi può trovare in questa norma le ali per affermarsi in un'epoca nella quale il sociale sta caratterizzando i modelli di business delle imprese. Il tratto sociale è ormai entrato nel codice genetico dell'economia mainstream con le imprese benefit e con l'impresa sociale diventa non solo fine ma anche metodo e motivazione di chi fa impresa. Si assiste così all'allargamento di quella terra di mezzo fra motivazioni prosociali e quelle speculative: è la terra delle imprese inclusive, quelle che “fanno luogo” attraverso economie che creano, integralmente, sviluppo e coesione. In tal senso molto importante è il riferimento all'impossibilità di poter costituire imprese sociali unipersonali: all'art. 1 comma 2 si ribadisce infatti la dimensione collettiva, anzi comune. Le imprese sociali sono “un'azione comune” dove si condividono mezzi e fini. Non a caso per comunicare questo elemento di valore il documento più importante sarà il bilancio sociale che dovrà includere, per le imprese sociali di dimensioni più significative, anche la valutazione dell'impatto sociale (articolo 9, comma 2).

## **Basta nicchie**

Si è partiti dalla lettera a) e si è arrivati fino alla v) per indicare i settori su cui l'impresa sociale può operare (art. 2 comma 1). Turismo, cultura, agricoltura, abitare, sport saranno settori nei quali esercitarsi a definire un nuovo “paniere” di beni e servizi di interesse generale. Un ambito, quest'ultimo, che negli ultimi anni non è riuscito a sottrarsi dal dualismo Stato e mercato, lasciando alla “terza via” solo nicchie o ruoli di subfornitura. Ora invece c'è uno spazio, potenziale, per una ridefinizione radicale di quel che si definisce (o meglio si riconosce) come socialmente meritorio. È il sociale contenuto nella rigenerazione di beni abbandonati, nella valorizzazione di luoghi e tradizioni dimenticate, nell'innovazione dei servizi di terziario sociale, nella nascita di una nuova offerta di housing e di domiciliarità. Gli imprenditori sociali del post riforma dovranno lavorare più sul codesign dei servizi piuttosto che sui formulari per accedere ai bandi e la stella polare sarà rappresentata dalla dimensione esperienziale e di senso. Dilatare i settori non significa solo moltiplicare e differenziare le prestazioni, significa soprattutto generare valore multidimensionale in mercati diversi, includendo una fetta di popolazione, sempre più consistente, che og- ➤

***Il documento più importante sarà il bilancio sociale che per le realtà di dimensioni più significative dovrà prevedere la valutazione di impatto sociale***

**Fra i nuovi strumenti di capitalizzazione c'è anche l'equity crowdfunding che potrà consentire alle imprese sociali di avvicinare nuove categorie di finanziatori anche utilizzando le piattaforme tecnologiche**

◁ gi attraverso il consumo prova a riorientare il modello di sviluppo e, così facendo, trova nuove modalità di autorealizzazione di sé.

### **Governance più responsabili**

L'ampliamento dei settori non sarebbe bastato se la norma non avesse previsto altri due importanti dispositivi. Il primo, riguarda la possibilità di includere non solo nella compagine sociale ma anche nel board degli amministratori (pur senza controllo) soggetti pubblici e privati (art. 4 comma 3). Il secondo riguarda invece la garanzia di un rendimento minimo a favore di chi investe nelle imprese sociali, anche in quelle costituite in forma di società di capitali che, paradossalmente, erano fin qui escluse (art. 3 comma 3). Due elementi decisivi per generare quell'attrattività necessaria ad avvicinare shareholders diversi da quelli, come i lavoratori, che tradizionalmente controllano le imprese sociali. Grazie a questa possibilità sarà possibile costruire sistemi di governance insieme più inclusivi e responsabilizzanti, favorendo quel "cambio di governo" che caratterizza l'evoluzione naturale delle organizzazioni, in particolare di quelle imprese sociali che assumeranno una configurazione a rete svolgendo un ruolo di "agenzia di sviluppo" per la gestione di beni comuni, di progetti di welfare territoriale, di nuove filiere con imprese for profit. Ma sarà soprattutto l'occasione per avvicinare una platea di "investitori pazienti" – da quelli istituzionali fino ad amici e familiari – a una nuova generazione di imprenditori sociali millennials.

### **L'esordio degli incentivi fiscali**

Il successo (o l'insuccesso) di una riforma passa, inevitabilmente, dagli incentivi. Non solo per il fatto che siano assenti, come nel caso della precedente norma sull'impresa sociale, ma anche per il modo in cui sono calibrati. In questo senso la strategia di riforma scommette sulla trasformazione dei portatori di interesse (stakeholder) in apportatori di risorse (assetholder).

La possibilità di poter fruire di nuovi strumenti di capitalizzazione (art. 18 commi 3 e 4) e dell'equity crowdfunding (art. 18 comma 8) potrà consentire alle imprese sociali di costruire i propri modelli di sostenibilità avvicinando nuove categorie di finanziatori anche attraverso l'utilizzo di tecnologie che, se fruite in modo consapevole, non si limitano a disintermediare ma piuttosto a costruire nuove connettività. È un passaggio non solo tecnico, ma anche organizzativo e in senso lato culturale. Le imprese sociali del futuro prossimo non potranno infatti sottrarsi dalla sfida di ridisegnarsi come piattaforme che producono non solo beni finiti, ma abilitano scambi a più ampio raggio secondo principi di condivisione autentica, pena il rischio di consegnare in via definitiva il monopolio dell'economia delle relazioni alle piattaforme del capitalismo digitale. Una sfida legata quindi alla crescita delle piattaforme di sharing economy attraverso progetti imprenditoriali più solidi e capitalizzati. Giusto quindi riservare gli incentivi a imprese sociali in fase di startup, non solo per esigenze di finanza pubblica (gli incentivi costano), ma anche per costituire una leva consistente per l'affermazione di nuovi modelli.

### **Cooperative & associazioni**

La cooperazione e l'associazionismo rimangono i principali "azionisti" dell'impresa sociale. La prima con un posizionamento forte rappresentato dalla cooperazione sociale – seppur rimasta vittima di automatismi normativi che ne hanno fissato i caratteri costitutivi piuttosto che espanderli, ad esempio per quanto riguarda i settori di intervento (art. 17 comma 1) – e con un potenziale interessante rispetto a cooperative non sociali che intendono rafforzare il principio dell'interesse per la comunità. L'associazionismo invece è il convitato di pietra dell'impresa sociale stretto tra il dilemma della trasformazione interna (l'associazione come impresa sociale) o lo sviluppo di un bypass imprenditoriale non solo come mero braccio operativo, ma come impresa sociale dotata di un piano di sviluppo autonomo. Su questo punto la riforma, in particolare il Codice del Terzo settore, sembra aver ritratto il braccio riformatore, rinunciando a correlare in modo diretto la gestione di attività commer-



ciali da parte di enti associativi con l'assunzione di una (naturale) veste imprenditoriale. L'assunzione della qualifica sarà quindi l'esito di una scelta fortemente volontaria che pur non permettendo alle associazioni di distribuire utili permette un'operazione nuova: quella della gestione imprenditoriale di beni e servizi attraverso governance associativa. Sarà interessante quindi verificare se l'impresa sociale attecchirà nel contesto associativo, in particolare in quello di matrice culturale. Uno spazio, quello della tutela e della produzione di beni culturali, dove il dibattito sull'imprenditorialità è storicamente acceso, sia rispetto all'opportunità sia uno spazio di impresa sociale che può contribuire a ridefinire i fondamentali del modello: a più bassa intensità di manodopera, più orientata allo sviluppo locale e con un crescente attenzione al mercato rappresentato da "consumi culturali" che si ampliano e si segmentano.

### Serve una strategia promozionale

In conclusione questa riforma anche stando ai nastri di partenza certifica che l'Italia è il Paese più avanzato al mondo sull'imprenditorialità sociale: dispone di un ventaglio di soluzioni che va dall'associazionismo alle società per azioni e può contare su attori affermati come la cooperazione sociale. La sfida, a questo punto, consiste nel colmare il divario tra normatività legislativa e normatività sociale. Non siamo infatti negli anni 90 del secolo scorso, all'epoca della prima grande stagione istitutiva dell'impresa sociale e del Terzo settore quando la mano del legislatore era guidata da una domanda di cambiamento esplicita e organizzata da parte di una società civile ancorata ai movimenti sociali e politici del ventennio precedente.

Oggi l'impresa sociale si potrà affermare nella misura in cui saprà legittimarsi attraverso la capacità di essere efficace e sostenibile ed è per questa ragione che il suo sviluppo va iscritto in una regia economica e non solo sociale. Serve, in particolare, una strategia promozionale basata su tre assi: educazione all'imprenditorialità sociale per diffonderla nelle scuole e rompere la monocrazia dell'imprenditore che massimizza solo il profitto; un'azione di comunicazione diffusa per accompagnare la diffusione e l'uso della qualifica; una volontà di abbassare il gap con la società, operando in modo intelligente sulla capacità di co-investimento della crowd e dei soggetti finanziari istituzionali, soprattutto per accelerare processi di trasformazione digitale. Un'azione di sistema che si merita una coalizione ad hoc, magari costituita come rete associativa prevista dal Codice del Terzo settore con funzioni, in questo caso, non di rappresentanza o di erogazione di servizi tecnici, ma di capacity building su funzioni chiave di sviluppo. ♦

## L'animal spirit dell'impresa sociale

Dopo quattordici edizioni, nove delle quali dedicate all'innovazione, anche il workshop sull'impresa sociale promosso da Iris Network vede, sempre più vicino il proprio traguardo. Diventato – ed è quasi un paradosso per chi fa social innovation – il "tradizionale appuntamento" degli imprenditori sociali e del loro ecosistema nella cittadina di Riva del Garda in Trentino, il workshop si trova a fare i conti con percorsi di sviluppo ormai maturi.



Il richiamo "all'ultimo miglio" che intitola la XV edizione sa di traguardo da raggiungere dove la vittoria consiste non nell'affermazione di un modello sull'altro, ma piuttosto in un maggiore impatto da parte di queste imprese rispetto alle principali sfide del Paese.

I laboratori di molte imprese sociali sono pieni di prototipi di nuovi prodotti e servizi e la riforma normativa tanto invocata è ormai realtà.

Ecco quindi che

Sfide che Marco Musella – presidente di Iris Network – riassume in tre parole, occupazione, accoglienza, inclusione, catalizzando e mettendo a valore risorse nuove che scaturiscono da iniziative dal basso, da asset materiali e dalla finanza sociale.

Il tutto per recuperare, insieme a competenze tecnico specialistiche, anche quell'"animal spirit" del fare impresa per finalità di interesse generale che scaturisce inevitabilmente dalla combinazione di valori, culture e capacità diverse.

Info: 14-15 settembre, Riva del Garda (Tn), [workshop.irisnetwork.it](http://workshop.irisnetwork.it)

# NUOVO SER

## Com'era

Il Servizio civile nazionale nasce nel 2001 con la legge 64 qualificandolo non più come alternativo e sostitutivo del servizio di leva obbligatorio, ma come scelta volontaria dei ragazzi e delle ragazze fra i 18 e i 28 anni di età

## Come sarà

Con il primo piano triennale il Servizio civile universale, entrerà formalmente in vigore. L'idea guida è che ogni anno tutti i giovani interessati (circa 100mila) avranno accesso a questa esperienza

## Meno enti, più ragazzi, valutazione e scivoli verso il mondo del lavoro: ecco il Servizio civile universale

di **LICIO PALAZZINI**

presidente Cnsc (Conferenza nazionale enti servizio civile)



Con la pubblicazione del Decreto Legislativo 6 marzo 2017, n. 40 si è concluso l'iter parlamentare della riforma del Servizio

Civile e si è avviata la costruzione del Servizio civile universale, terza fase di una storia iniziata nel 1972, con il servizio civile alternativo al servizio militare

obbligatorio e poi con il Servizio civile nazionale su base volontaria. L'articolazione del Decreto legislativo ci permette di capire le innovazioni, assieme alle continuità con il Servizio civile nazionale.

### L'allargamento dei settori

Il Capo I, oltre che comprendere un utile glossario, richiama l'innovazione più rilevante sul piano giuridico: la separazione delle finalità (art. 2) dai settori ove realizzarle (art.3), innovazione utile anche in sede di esame dei ricorsi di alcune Regioni alla Corte Costituzionale. Il Servizio civile universale è

finalizzato, ai sensi degli art. 52, primo comma e 11 della Costituzione, alla difesa non armata e nonviolenta della Patria, all'educazione alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli artt. 2 e 4, secondo comma della Costituzione. Precisate e limitate le finalità, nell'art. 3 vengono indicati i settori di intervento nei quali si realizzano le finalità. Accanto a numerose conferme (assistenza, protezione civile, educazione e promozione culturale, patrimonio storico, artistico e culturale) ci sono rilevanti novità. Riqualficazione urbana, promozione dello sport,

# VIZIO CIVILE

agricoltura sociale e biodiversità, promozione della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata.

Con il Capo II vengono fissati i passaggi e i decisori del Piano triennale, innovazione che apre la strada a inserire il servizio civile nelle politiche generali delle istituzioni. Piano triennale modulato per piani annuali e attuato mediante programmi di intervento e progetti e che viene definito con Decreto del Presidente del Consiglio. Con il Capo III vengono individuati i soggetti del Servizio civile universale e le funzioni di ognuno, in quella concezione di sistema che è determinante per il successo della riforma. I soggetti sono lo Stato, le Regioni, gli enti del Scu, gli operatori volontari, che hanno una loro rappresentanza nella Consulta Nazionale.

## **Ridefinizione degli enti**

Con il Capo IV si fissano i requisiti per essere enti di servizio civile, con una spinta all'aggregazione fra i soggetti che intendono partecipare ai programmi di intervento e ai progetti. Infatti la dimensione standard di un ente viene stabilita in almeno cento sedi di attuazione, prevedendo, solo per enti che operano in una sola Regione, una dimensione più ridotta, comunque di almeno trenta sedi di attuazione. Su questo punto servono soggetti aggregatori che siano riferimento territoriale per le organizzazioni e gli enti pubblici, anche aggiuntivi alle reti nazionali oggi esistenti. Vengono inoltre stabilite le modalità di svolgimento con molte misure innovative, a cominciare dalla du-

***Il periodo di svolgimento potrà variare da 8 a 12 mesi. A parità di rimborso cala il minimo di ore settimanali di servizio: da 30 a 25***

rata del periodo che diventa da un minimo di otto ad un massimo di dodici mesi, dall'orario settimanale il cui minimo, sempre su cinque/sei giorni, è ridotto a 25 ore, a parità di importo del rimborso che resta a 433,8 euro mensili. Vengono anche previste nuove modalità di svolgimento del servizio all'estero, in base alle quali diventerà possibile, su previsione del progetto, inserire nel periodo in Italia, un periodo di servizio fino a tre mesi, in un Paese dell'Unione Europea, oltre alla formula già sperimentata di un progetto per larga parte svolto in ogni parte del mondo. Vengono previste due specifiche azioni di sostegno

ai giovani. Una riguarda la selezione e il servizio di giovani con minori opportunità. Un'altra riguarda, sempre per un periodo fino ad un massimo di tre mesi, di un tutoraggio finalizzato alla facilitazione all'ingresso nel mercato del lavoro. Con il Capo V viene definita la disciplina del rapporto di Scu. In primo luogo vengono fissati i requisiti di partecipazione, che portano a compimento il lungo percorso di coinvolgimento dei cittadini Ue e degli stranieri, ma regolarmente residenti nel nostro Paese. Viene però precisato che l'ammissione al Scu non dà titolo al prolungamento della durata del permesso di soggiorno. Restano le attuali cause di esclusione dall'ammissione al Scu.

Nel ribadire che il rapporto è fra lo Stato e il singolo giovane, viene precisato che il contratto non è assimilabile ad alcuna forma di rapporto di lavoro di natura subordinata o parasubordinata, che l'importo percepito è esente da imposizioni finanziarie e non è imponibile ai fini previdenziali e, ulteriore novità rispetto al Scn, questo importo viene rivisto, su base biennale. Vengono quindi riconfermate le disposizioni sui crediti formativi universitari e sulle misure di inserimento lavorativo. Con il Capo VI vengono, per la prima volta, definite le azioni di controllo, verifica e valutazione. Con le disposizioni transitorie infine viene stabilito che fino al primo Piano Triennale il Scu si attua con le normative del Scn e viene abrogato, ad eccezione di norme riportare nel decreto legislativo 40, il decreto legislativo 77 del 2002. ♦

**MutuoUp:  
IL MUTUO CON QUALCOSA IN PIÙ.  
SHARINGIDEAS**



**SE LO SOGNI LO PUOI FARE, NOI TI AIUTIAMO A REALIZZARLO.**

**Il mutuo non sempre basta  
se si presentano spese non preventivate.  
Con MutuoUp puoi contare su un importo aggiuntivo,  
fino al 10% del valore del mutuo per l'acquisto dell'immobile.**

    [intesasanpaolo.com](https://www.intesasanpaolo.com)

**INTESA  SANPAOLO**

Messaggio pubblicitario con finalità promozionale. MutuoUp è disponibile esclusivamente per la finalità di acquisto dell'immobile; la quota aggiuntiva non può essere superiore al 10% dell'importo erogato per l'acquisto dell'immobile nel rispetto dell'importo massimo finanziabile. L'erogazione della quota aggiuntiva potrà avvenire una sola volta, a condizione che tutte le rate siano state regolarmente pagate alle scadenze previste ed il mutuo non sia in un periodo di sospensione del pagamento delle rate. In caso di acquisto prima casa l'imposta sostitutiva e gli interessi maturati sulla sola quota aggiuntiva non potranno beneficiare della detrazione fiscale prevista per legge. Per tutte le condizioni economiche e contrattuali consultare le Informazioni Generali disponibili in Filiale e sul sito della Banca. La concessione del mutuo è subordinata all'approvazione della Banca.

# CAPITOLO 3

---

## Cosa funziona e cosa no: la pagella del non profit

Qual è stato il primo impatto della riforma del Terzo settore nel mondo del non profit italiano? Quali sono i provvedimenti più popolari e quali invece i nervi che si sono scoperti? Per rispondere a queste domande abbiamo commissionato all'istituto di ricerca Swg un'indagine qualitativa che ha visto il coinvolgimento dei massimi dirigenti di 14 delle maggiori organizzazioni del nostro Terzo settore: Avsi, Dynamo Camp, Fondazione Serena-Centri Nemo, Consorzio Cgm, Federsolidarietà, Cittadinanzattiva, Fondazione Ant, Anpas, Human Foundation, Ciai, Acli, Action Aid, Avis e Anffas. Le interviste sono state realizzate nel corso dell'ultima settimana di luglio. È emersa un'ampia disamina della legge e delle sue possibili conseguenze che abbiamo sintetizzato nell'articolo a firma del presidente di Swg Maurizio Pessato. Le considerazioni che emergono non sono naturalmente rappresentative di tutto il settore, ma mettono in luce una serie di aspetti focali che il nuovo scenario ha generato.

# ESAME SUPERATO, MA SENZA LODE

## Promosso l'impianto. Perplessità dagli enti di volontariato e advocacy

di **MAURIZIO PESSATO**  
presidente SWG

**Paola Crestani**  
presidente  
Giai



*La nuova impresa sociale apre opportunità di grande interesse. La prima? La possibilità per i privati di investire direttamente nel lavoro che facciamo*



a consapevolezza del valore del Terzo settore emerge da tutte le persone coinvolte nell'indagine; le considerazioni sono varie e

con approcci in parte differenziati, ma la sostanza del ruolo positivo svolto è condivisa.

### **L'autopercezione degli enti**

È rilevante l'ampiezza dei compiti, non solo di servizio, che vengono assegnati a questo mondo e che possono migliorare la vita dei cittadini. Il Terzo settore:

- viene visto come «una grande opportunità una realtà viva, dinamica, una delle eccellenze del Paese».
- svolge un ruolo fondamentale, strategico «perché è il soggetto che garanti-

sce l'esercizio pieno dei servizi in un'ottica di sussidiarietà tra lo Stato e le sue articolazioni e i cittadini che si associano per rispondere ad un bisogno collettivo. Se non ci fosse questo associarsi dei cittadini parte dei bisogni che si manifestano non troverebbero adeguate risposte».

– è una sintesi di tre categorie: «tutela dei diritti, beni comuni e sostegno ai soggetti deboli».

– sostiene certamente il welfare, nel contempo crea anche «aggregazione e coesione territoriale» ed è «una forma di organizzazione della società civile; una parte fondamentale del tessuto sociale».

– è un settore in espansione e «in futuro occuperà un ruolo maggiore perché si stanno moltiplicando i bisogni e i problemi sociali; avvertiamo che la questione sociale è e sarà ancora un grande problema».

### 3. COSA FUNZIONA E COSA NO

– un altro elemento che lo caratterizza è il fatto che «rappresenta il luogo nel quale la società civile rende più equa la società».

Nel quadro generale viene anche considerato che «il volontariato è un po' diverso delle altre componenti del Terzo settore».

#### L'analisi generale

Nel complesso la grande maggioranza degli esponenti intervistati riconosce che il varo della nuova legge è stato opportuno; non solo, era atteso e ritenuto urgente e necessario. Vi è, pertanto, una positività di fondo nell'aver ottenuto l'approvazione del provvedimento; ma l'analisi del quadro ora vigente è approfondita e fa risaltare una serie di elementi da verificare con cura e senza favori aprioristici.

– La caratteristica più sentita appare l'ordine e la chiarezza normativa: «Sistematizzare l'insieme di norme, spesso incoerenti e affastellate, è stato certamente uno sforzo positivo», «sicuramente c'era bisogno di una revisione normativa».

– Si tratta di una riforma «che accomuna tutte le forme giuridiche in un'unica grande categoria, porta ordine, quindi è stata una riforma necessaria. Malgrado non sia profonda e completa come poteva essere, è un ottimo inizio»; allo stesso modo è utile «una regolamentazione complessiva di un ambito molto eterogeneo».

– Si aggiunge un'ulteriore argomentazione: «Era giusto dare una veste giuridica e anche un riconoscimento a livello istituzionale a un mondo che è diventato essenziale per i cittadini»; «le istituzioni devono favorire le iniziative dei cittadini, questa riforma può essere utile per fare in modo che le istituzioni semplifichino la vita delle organizzazioni...».

– Viene valorizzato il ruolo dei cittadini. Le attività del Terzo settore possono ravvivare la partecipazione delle persone alla vita pubblica e della comunità in forme anche diverse «Nella grande città come nel piccolo paese attraverso veicoli eterogenei: pro loco, associazioni di alpini, grandi enti che si occupano di

malati terminali, volontariato ospedaliero e così via: quello che muove è che ci sia vicinanza con le persone e che crei l'identità culturale di una comunità».

– Vi è stata, infine, la considerazione di «una buona partecipazione nel percorso di formazione della riforma, anche se va segnalata una certa lunghezza dei tempi».

L'indagine ha messo in rilievo anche alcune riserve.

– In primis una leggera delusione rispetto a una maggiore incisività della norma: «Da questo intervento ci saremmo aspettati qualcosa di più, ma bisogna fare i conti con alcune tendenze conservatrici del Paese e anche nello stesso Terzo settore».

– Emerge il tema della mancata riduzione delle norme e di qualche ambiguità sul volontariato: «In realtà più che una riforma è una legge di riordino; non c'è stata una vera semplificazione. Nell'ambito del volontariato invece di chiarire si è aumentata la confusione perché se prima era chiaro chi fossimo e cosa facessimo, adesso la definizione di volontario non è più evidente».

– Si aggiunge il tema del rispetto della tradizione: «Occorre domandarsi come questa riforma valorizzi queste esperienze storiche. La valutazione è: poco. Il mondo che aveva una storia e veniva dal volontariato, da associazioni di base, da esperienze familiari, oggi si riversa tutto nel più ampio novero del Terzo settore». Nel contempo, però, si riconosce la grande opportunità che si è aperta.

– Viene sollevata, da ultimo, qualche preoccupazione «sull'idea che il Terzo settore sia sostanzialmente identificabile con chi aiuta a far andare avanti il welfare dello stato». È il tema conosciuto della funzione sostitutiva di questo mondo rispetto a un arretramento del servizio pubblico.

#### Il lavoro non è finito

Un altro aspetto viene messo in luce: la necessità di un periodo di verifica. In particolare viene tenuto conto che vi sono delle norme attuative ancora da approvare e che la legge stessa prevede possibili modifiche e integrazioni. ▷



**Marco De Ponte**  
segretario generale  
ActionAid

*È una riforma ancora in larga parte poco chiara. Mancano ancora molti decreti attuativi. Scorgo ancora un'impostazione del Terzo settore come esecutore di politiche determinate da altri. Non c'è l'ambizione di valorizzare un settore che genera idee e proposte*



**Alberto Fontana**  
presidente Fond.  
Serena e Fond. Aurora  
(Centri Nemo)

*Una riforma così importante è un riconoscimento implicito al ruolo fondamentale del Terzo settore nella società: mi aspetto che le amministrazioni pubbliche si comportino di conseguenza*

**Stefano Granata**  
presidente  
Cgm



*Realtà come la nostra di fronte a questa legge non devono tanto pensare nei termini di "oggi faccio questo, potrò continuare a farlo?", ma in termini di innovazione e sperimentazione anche borderline*

**Giorgio Groppo**  
consigliere nazionale  
Avis



*Si parla di riforma impropriamente, questa è di fatto una legge di riordino che fra l'altro non fa ordine. Per le organizzazioni di volontariato mi sembra anzi che la confusione sia aumentata*

◁ Vi è, poi, nel caso di grandi cambiamenti come l'attuale, l'esigenza di poter sperimentare le nuove disposizioni prima di considerarle definitive. Ad esempio si manifesta la preoccupazione di non riuscire a creare il giusto amalgama tra i vari momenti del settore: «Solo nelle applicazioni successive della normativa completata si scioglieranno gli elementi di un frullato che ha ancora dei pezzi interi». Traspare anche una certa prudenza nell'emettere delle valutazioni: «Ci vuole un anno di tempo per dare valutazioni definitive»; «le riforme vanno lette sul lungo periodo». Infine viene segnalato che «manca una componente, quella del lavoro... un contratto specifico per chi lavora nel nostro ambito non esiste se non a livello regionale e anche qui le normative sono confuse e segmentate».

La capacità analitica di chi è coinvolto direttamente ha affrontato molti nodi; come sempre di fronte a un passaggio riformatore, atteso e discusso a lungo, le persone concentrano l'attenzione sulle difficoltà da superare, sulle incognite e come volgere al meglio i nuovi strumenti acquisiti.

### Cosa funziona

Dopo l'inquadramento generale di quanto potrà produrre la riforma si possono verificare in modo più analitico i singoli aspetti di merito e raccogliere le valutazioni positive e critiche sulle disposizioni contenute nella legge e nei decreti.

– Viene accolta con favore la definizione del Terzo settore; non che l'insieme delle associazioni e organizzazioni non stessero già lavorando in tal senso, ma la sottolineatura della peculiarità dello svolgimento di attività di interesse generale colpisce ed è apprezzata. È riconosciuta come un punto di forza della legge.

– Accanto a questo principio è rimarchevole anche il tema della creazione delle reti e dell'azione di controllo; appare diffusa l'esigenza di esercitare una verifica per evitare che vi possano essere dei soggetti inadeguati.

– Un elemento di rilievo è la conferma di poter svolgere un ruolo di protagoni-

sti nella coprogettazione con le istituzioni pubbliche. «È positivo il fatto che gli attori non siano considerati fornitori di servizi, ma anche partner dei soggetti portatori di interessi generali e anche di programmazione di politiche nazionali e locali...».

– Nell'insieme si riscontra un grande interesse per la proposta dell'impresa sociale. Si parte nella riflessione da quanto esiste già, si colgono le novità e anche qualche rischio; ma l'interesse e la sensazione di uno strumento generativo di possibilità sono largamente prevalenti: «Questa figura giuridica disegnata nel 2006, e che non aveva prodotto effetti auspicati, con la nuova legge dovrebbe consentire di sviluppare una serie di attività che si muovono tra la produzione di valore economico e sociale: dovrebbe essere un nuovo modello di fare impresa e costruire coesione», «la riforma sull'impresa sociale, auspicata e richiesta da tempo da diversi settori delle organizzazioni non lucrative, risponde a queste istanze», «questo nuovo veicolo si può occupare di produzione e servizi alla comunità mettendo a disposizione le più diverse professioni che però orientano alla sostenibilità del Paese, allo scambio, alla prossimità, alla sostenibilità...».

– Molta attenzione è data agli aspetti fiscali della riforma; per alcuni un buon lavoro su questo terreno è un cardine del Terzo settore, tanto che particolare cura dovrà essere data all'attuazione del dettato legislativo. Ma questa resta solo una parte del lavoro da svolgere: «trovo adeguata la disciplina sugli aspetti fiscali, anche perché è un buon incentivo per spingere le persone a donare ma non è quanto riesci a detrarre che ti porta a donare, ci vuole una forza culturale diversa che non può essere imposta con legge».

– Tra gli elementi che costituiscono il nuovo scenario viene apprezzato il nuovo servizio civile: «Sostenere che il Terzo settore è un fattore fondamentale e poi pensare che le nuove generazioni non possano transitare per questa esperienza sarebbe stato limitante, quindi è un passo coraggioso averlo reso "universale"».

– Accanto a questo strumento ne tro-



viamo anche un altro: «La riforma del 5 per mille».

– Ulteriori aspetti della riforma appaiono visti con un favore prevalente; sono pezzi di un insieme vasto ed eterogeneo impostati per perseguire un indirizzo unificante del settore; infatti la legge prova a dare organizzazione, unicità, creare un unicum, a eliminare la parcellizzazione settoriale tra sociale, volontariato, impresa.

– Altri punti di forza sono «il registro unico degli enti del Terzo settore la chiarezza rispetto alle valutazioni fiscali e bilancio».

– Poi c'è l'attenzione al tema della valutazione, «un'altra delle questioni che a mio avviso sono rilevanti se vogliamo contare su un welfare efficiente ed efficace».

– Da tenere ben presente anche «il riordinamento dei centri di servizi del volontariato».

– Un'avvertenza, nella positività delle valutazioni, attraversa quasi tutti i rispondenti ed è legata al processo riformatore. Rimane elevata l'attenzione sulle norme attuative che devono ancora essere approvate, non sarà indifferente, per la qualità complessiva, quanto ancora deve accadere dal punto di vista della definizione delle regole: «I regolamenti attuativi saranno la parte cruciale. L'interpretazione autentica della norma sarà il passaggio chiave», «I decreti attuativi devono portare velocemente ad esempi concreti e dall'esempio si può imparare ad aggiustare il tiro».

#### Criticità & timori

Nell'avvicinarsi alla riforma non mancano gli accenti critici. In parte sono costituiti da una visione meno positiva, o da una contrarietà, che alcuni hanno dei principali nuovi istituti della legge, in parte da preoccupazioni relative a una certa indeterminatezza delle normative approvate.

– Sul piano generale dell'impianto della riforma viene segnalata una perplessità di fondo sul fatto che si privilegi la realtà delle organizzazioni che erogano prestazioni e servizi piuttosto che l'attività di advocacy, di interven-

to diretto: «La preoccupazione di molti è che questa riforma privilegi il Terzo settore nel suo aspetto di volano di certe attività economiche e di sostituto dello Stato in servizi piuttosto che nel ruolo di partecipare alla tutela dei diritti e cambiamento della società».

– Accanto a questo timore si affianca la sensazione che si possano ridurre le specificità presenti nel mondo associazionistico e delle organizzazioni; «prima c'erano Onlus, Ong e così via; ora spariscono senza avere chiaro in che modo utilizzare valori che erano connotati da queste forme e che adesso sono solo Terzo settore». O che l'intero impianto non sia adeguato: «Non vedo nulla di realmente innovativo, ma forse sono io che non ho capito», «questa legge non mi aiuta, aiuta le grandi organizzazioni che si stanno pericolosamente trasformando».

– Un secondo aspetto di portata generale è quello fiscale. Non emergono contrarietà specifiche, ma si affacciano preoccupazioni sulla messa in atto e sull'operatività di tutto il quadro legato al fisco: «L'incognita è che l'Agenzia delle entrate deve rapidamente interpretare dal punto di vista pratico regole che così come sono state scritte appaiono ancora poco precise».

Vi sono, poi, alcuni aspetti specifici – legati a singole proposte – del nuovo disegno riformatore che generano degli atteggiamenti critici:

– L'impresa sociale, la Fondazione Italia solidale. La portata di questi istituti, innovativa per molti aspetti, però, per altri un punto interrogativo: «Se l'impresa sociale diventa appetibile per il profitto e non per la sua utilità sociale abbiamo sbagliato», «mi sembra che abbiamo rafforzato imprese sociali e grandi componenti del Terzo settore ma non si è sostenuto il volontariato di tutti i giorni...».

– A queste valutazioni negative si possono accostare alcune osservazioni più circoscritte, inerenti al 5 per mille e alle Aps (Associazioni di promozione sociale): «Non condivido il fatto che noi non possiamo usare dei fondi del 5 per mille per promuoverne la raccolta», «prevedere per le Aps un limite troppo >



**Giuseppe Guerini**  
presidente  
Federsolidarietà

*Le maggiori resistenze sono figlie della scarsa cultura della sussidiarietà del nostro Paese. Penso soprattutto alle pubbliche amministrazioni. E questo rischia di limitare le potenzialità della riforma*



**Anna Lisa Mandorino**  
vicesegretario  
generale  
Cittadinanzattiva

*In questo momento gli impatti non sono chiari. C'è preoccupazione generale sugli aspetti di applicazione della riforma e sul periodo transitorio*



**Federico Mento**  
direttore  
Human Foundation

*Mi sembra che due aspetti siano rilevanti: la riforma dell'impresa sociale, richiesta da molte voci del settore e l'introduzione della valutazione di impatto*

**Raffaella Pannuti**  
presidente  
Fondazione Ant



*Per il buon esito della riforma sul campo diventa fondamentale la collaborazione e la condivisione degli obiettivi fra enti pubblici e Terzo settore*

**Fabrizio Pregliasco**  
presidente  
Anpas



*La legge dà ai soggetti di secondo livello come il nostro funzioni di controllo. Per esplicitarle al meglio però sarà necessaria una formazione adeguata*

**Roberto Rossini**  
presidente  
Acli



*Da tempo aspettavamo una regolamentazione complessiva di un ambito molto eterogeneo. Questa è avvenuta in modo partecipativo e a volte il confronto è stato anche severo. E in fondo è stato un bene*

◁ basso nel rapporto tra aderente, associati e dipendenti potrebbe nel tempo risultare un elemento riduttivo».

### Opportunità & rischi

In un'architettura complessa come quella definita dalla riforma del Terzo settore vi sono, assieme alle misure valutate come adeguate o da rivedere, anche quelle che richiamano posizioni meno nette. L'insieme delle proposte della legge e dei suoi provvedimenti attuativi ha un potenziale di apertura verso una serie di opportunità, così come implica la presenza di rischi; gli interlocutori di questa indagine, dato il ruolo che ricoprono, appaiono ben consapevoli delle occasioni da cogliere e delle cautele da esercitare. L'evolvere e il dispiegarsi delle norme, infatti, dischiude molte nuove possibilità per il volontariato, l'impresa sociale, le nuove professionalità, la relazione con l'opinione pubblica; fa paventare anche dei possibili punti critici come la divisione tra grandi e piccole organizzazioni, la riduzione delle peculiarità, l'introduzione del profitto.

– Sul versante delle opportunità si registrano diverse osservazioni: «Il nostro mondo del volontariato deve cogliere questa sfida per dare un contributo maggiore e quindi avere regole chiare un assetto normativo di sistema», «presentarsi più forti all'opinione pubblica e ai cittadini, ci consente di avere un impatto più robusto nella società», «ci sono opportunità interessanti sull'aspetto finanziario. Mi interessa poi capire se davvero c'è un interesse da parte degli investimenti e di equity nei confronti del Terzo settore», «creare profitto sì ma da distribuire alla comunità, agendo per nuove filiere; passiamo da un welfare tradizionale inteso in senso stretto (cura, assistenza, ...) alle nuove frontiere: food, housing sociale, sharing economy, mobilità, cultura, turismo, sport... ci sono una serie di prospettive che si aprono... e dentro questi contesti servono nuove professioni», «l'opportunità è quella di trovare una maggiore trasparenza».

– Ma compaiono, nella disamina, an-

che i rischi. Vengono messi in luce quelli per le piccole organizzazioni: «È come se questo sistema spingesse il Terzo settore a professionalizzarsi, strutturarsi ma se uno non lo fa è un problema suo, non si può costringere i piccoli a prendere decisioni come se fossero grandi organizzazioni»; «è rischiosa l'accettazione da parte delle realtà piccole delle nuove incombenze amministrative».

– È interessante cogliere, poi, il ritorno del tema dell'omogeneizzazione; la paura di perdere le specificità del proprio lavoro, di annullare una storia. Sembra che il processo di attuazione della legge debba tener conto di queste preoccupazioni per avere il pieno apporto di tutte le esperienze in essere: «Vengono annacquate alcune peculiarità delle organizzazioni come le Ong che hanno un ruolo particolare», «non c'è una sufficiente valorizzazione delle reti che dovevano avere elementi di opportunità per le singole realtà sociali».

### L'impatto sugli enti

Il nuovo assetto che progressivamente, attraverso le norme attuative, prenderà forma, disegnerà uno scenario che avrà tratti ben differenti da come lo vediamo oggi. L'insieme delle associazioni, organizzazioni ed enti del Terzo settore ipotizza una serie di ricadute sulla propria realtà, diversificando in parte i grandi dai piccoli.

– «La prima fase sarà cruciale in tema di costruzione del quadro che è stato abbozzato: le associazioni dovranno modificare statuti e lo dovranno fare col supporto delle reti di appartenenza», «sarà necessaria un'attenzione delle organizzazioni del Terzo settore sempre crescente rispetto a valutazione ed accountability»

– «Vi saranno normative che riguarderanno aspetti amministrativi cruciali come la redazione di bilanci e immagino le tante difficoltà a cui andranno incontro le realtà più piccole».

– Si riscontra anche, come conseguenza della riforma, una sensazione di possibili resistenze al suo svolgersi; è tipico delle trasformazioni il manifestarsi di freni e attriti: «Ma le resistenze più grandi arrivano dalla scarsa cultura della sussidiarietà che c'è nel nostro Pa-

## *In generale traspare la necessità di conoscere meglio una riforma che è ancora un cantiere aperto*

ese soprattutto nella pubbliche amministrazioni»; «Una resistenza forte può venire da coloro che non sentono la loro attività valorizzata da questa riforma, quindi da quelle associazioni di volontariato o che si occupano di advocacy, che si possono sentire ai margini della riforma».

### **La formazione**

È unanime il riconoscimento che la formazione sia un punto essenziale della riuscita della riforma. Le valutazioni in tal senso hanno riguardato tutto l'arco delle esperienze e delle funzioni; a partire dai consigli di amministrazione, passando per gli associati, i tecnici, i volontari. Non si tratta solo di impadronirsi degli aspetti istituzionali e amministrativi della nuova realtà, ma di entrare nel merito dell'impianto strategico e del disegno con il quale si confronta il Terzo settore. Anche le persone che hanno mosso delle critiche o espresso contrarietà al progetto riformatore ritengono indispensabile l'impegno formativo. Ricorre, però, il tema per le piccole associazioni e organizzazioni di come affrontare una tale esigenza:

- «La formazione è un elemento determinante per affrontare la transizione».
- «Una formazione ad hoc su quello che la legge prevede è utile. Occorre accompagnare le organizzazioni più piccole nei passaggi di cambiamento che la legge prevede».
- «Oggi le persone vanno formate se-

condo una visione di vita e comunità che preveda restituzione e scambio forte. Servono da una parte competenza e dall'altra cultura: i giovani devono avere la possibilità di mettersi a disposizione di altri».

– «Bisogna investire molto nel trovare luoghi di dibattito per approfondire l'impatto di una riforma di questo genere».

### **In sintesi**

In conclusione si coglie un sentire comune: il cantiere è ancora aperto. La riforma ottiene un sostegno ma condizionato e con un gran lavoro ancora da svolgere. Non si tratta solo di darsi da fare per giungere il pieno compimento degli obiettivi contenuti nel provvedimento attraverso tutte le numerose fasi e norme di attuazione, ma di realizzare un coinvolgimento amplissimo sulle istanze unificanti prima, e su quelle dove c'è una maggiore incertezza, poi.

Questo traspare, oltre che dalle considerazioni di merito, dai diversi approcci di persone che conoscono bene questo mondo e vi svolgono funzioni di primo piano. Si coglie anche una non ancora compiuta conoscenza della riforma e la richiesta di essere costantemente aggiornati su come procede l'iter, anche attraverso la divulgazione di pratiche esemplari. Una sintesi efficace delle tante riflessioni e considerazioni di vario segno svolte emerge da questa frase: «La riforma? Secondo me per capirla davvero dobbiamo viverla». ♦



**Giampaolo Silvestri**  
direttore generale  
Avsi

*Il merito maggiore della legge è quello di dare unicità a un settore troppo parcellizzato e di imporre obblighi di trasparenza e di bilancio che genereranno un salto di livello*



**Roberto Speziale**  
presidente  
Anfass

*È una riforma che valorizza poco le realtà storiche come la nostra (nel 2018 compiremo 60 anni) legate all'associazionismo di stampo familiare. È un peccato perché in generale la riforma è una grande opportunità per tutti*