

XVII legislatura

RIFORMA DEL TERZO SETTORE

Note sul disegno di legge
A.S. n. 1870 "Delega al
Governo per la riforma del
Terzo settore, dell'impresa
sociale e per la disciplina del
Servizio civile universale"

maggio 2015
n. 212



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore: L. Gianniti

Segreteria

tel. 06. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

(Compito particolare: R. Loiero) _2424

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: L. Iannetti _5744

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: C. Andreuccioli _5461

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Minichiello _4761

Questioni regionali e delle autonomie locali

Capo ufficio: ---

Legislazione comparata e CERDP

Capo ufficio: R. Teodori _5023

Documentazione

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Maria Paola Mascia _3369

Simone Bonanni _2932

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

PARTE I: CONTENUTO DELL'A.S. N. 1870	5
PARTE II: ALCUNE TIPOLOGIE DI ENTI DEL TERZO SETTORE.....	37
ALLEGATO: TESTO DEL DISEGNO DI LEGGE A.S. N. 1870.....	53

PARTE I: CONTENUTO DELL'A.S. N. 1870

Giunge all'esame del Senato, approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura, il disegno di legge A.S. n. 1870, d'iniziativa governativa, recante "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale".

Nel maggio 2014 sono state presentate dal Governo "Linee guida per una riforma del Terzo settore", contenenti i criteri per una revisione della legislazione riguardante il volontariato, la cooperazione sociale, l'associazionismo non-profit, le fondazioni e le imprese sociali.

Per un mese (fino al 13 giugno 2014) il Governo ha indetto aperta una consultazione pubblica sulle Linee guida (ne sono stati resi pubblici sul *web* i risultati definitivi nel settembre 2014). In seguito, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente e del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, nella riunione del 10 luglio 2014 ha approvato un disegno di legge delega per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale.

Questo disegno di legge è stato presentato il 22 agosto 2014 presso la Camera dei deputati. Essa ne ha condotto l'esame dapprima in sede referente presso la Commissione Affari sociali, indi in Assemblea, con conclusiva approvazione il 9 aprile 2015.

Articolo 1 (*Finalità e oggetto*)

Il disegno di legge reca - all'**articolo 1** - una delega legislativa. Il termine per il suo esercizio è dodici mesi.

Oggetto della delega è, ai sensi del **comma 2**, una plurima revisione normativa, in materia di:

- Terzo settore ('terzo' perché altro da Stato e mercato), mediante la redazione di un apposito "codice del Terzo settore" (nella revisione è ricompresa la correlativa disciplina tributaria);
- impresa sociale;
- Servizio civile.

Oltre a questa triplice revisione, oggetto della delega è altresì "la revisione della disciplina del titolo II ["Delle persone giuridiche"] del libro primo ["Delle persone e delle famiglie"] del codice civile in materia di associazioni, fondazioni, e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche e non riconosciute".

L'intento pare essere quello di inserire direttamente entro le disposizioni del codice civile relative alla persone giuridiche, una disciplina unitaria degli enti del Terzo settore.

La formulazione della disposizione citata di per sé presa parrebbe consentire una revisione della disciplina codicistica civile in materia di associazionismo senza scopo di lucro - che si direbbe nozione non collimante (e più ampia) rispetto a quella di Terzo settore (connotata, quest'ultima, da una finalità solidaristica sociale).

Circoscrive tuttavia al Terzo settore l'oggetto della delega, il comma 1 di questo articolo. Peraltro, la formulazione di esso non ripete altresì l'impresa sociale e il Servizio civile, invece presenti nella articolazione dell'oggetto di delega recata dal comma 2. Talché il combinato disposto dei due commi non parrebbe circoscrivere in modo univoco l'oggetto della delega.

Né parrebbero escludere un approfondimento del profilo qui richiamato gli ulteriori principi e criteri direttivi, dettati per questa revisione codicistica dall'articolo 3 del disegno di legge (v. infra).

Il citato **comma 1** dell'articolo 1 fornisce una definizione di Terzo settore.

Ossia, si intende per tale "il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità".

Ed esclude espressamente, dalla definizione di Terzo settore:

- le formazioni e le associazioni politiche;
- i sindacati;
- le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche.

Le fondazioni di origine bancaria dunque rientrano nella definizione così resa di Terzo settore.

Può notarsi come, finora, una comprensiva definizione di Terzo settore non sia rinvenibile nella normativa vigente.

Il Terzo settore è stato finora disciplinato in maniera in qualche misura frammentata, talché la normativa vigente va ricostruita riferendosi (oltre alle norme di carattere generale contenute nel Codice civile) a molteplici interventi legislativi settoriali succedutisi nel tempo, anche di natura tributaria e fiscale. L'elemento (tuttavia parziale) comune al Terzo settore pare risultare la caratterizzazione in negativo: l'assenza di fini di lucro.

Il variegato spettro di soggetti del *non profit* comprende più figure. Possono ricordarsi:

- le *organizzazioni non lucrative di utilità sociale* (ONLUS), la cui regolamentazione e regime fiscale sono dettati dal decreto legislativo n. 460 del 1997 ("Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale");
- le *associazioni del volontariato*, disciplinate dalla legge n. 266 del 1991 ("Legge quadro sul volontariato");
- le *cooperative sociali*, di cui alla legge n. 381 del 1991 ("Disciplina delle cooperative sociali");
- le *fondazioni ex-bancarie*, disciplinate dal decreto legislativo n. 153 del 1999 ("Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 dicembre 1998, n. 461");
- le *associazioni di promozione sociale*, di cui alla legge 383 del 2000 ("Disciplina delle associazioni di promozione sociale");
- le *imprese sociali*, oggetto della legge n. 118 del 2005 ("Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale"), indi del decreto legislativo n. 155 del 2006, in cui figurano soggetti con differenti connotazioni giuridiche ma che svolgono la propria attività, anche imprenditoriale, al di fuori della logica del profitto propria del mercato, con l'elemento unificante rappresentato proprio dall'assenza di fine di lucro, vale a dire dalla mancata redistribuzione degli utili tra gli associati.

Per un approfondimento sulle diverse tipologie di enti, v. *infra* la Parte II di questo *dossier*.

Il *Consiglio di Stato* ha avuto modo di intervenire in alcune occasioni sul tema degli enti *non-profit*, nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale. Esso ha tratteggiato - muovendo dalla nozione sociologica di "cittadinanza societaria" - le caratteristiche soggettive degli enti riferendosi a "ordinamenti di base muniti di una intrinseca capacità di gestione di interessi con rilievo sociale" - senza dunque riferimento di sorta alla forma giuridica degli stessi (Consiglio di Stato, Sez. consultiva, 1440/03, Ad. 25-VIII-2003).

L'*Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale* (istituita con d.P.C.m. del 26 settembre 2000, indi soppressa dall'articolo 8, comma 23 del decreto-legge n. 16 del 2012, il quale ne ha trasferito le funzioni al ministero del lavoro e delle politiche sociali) rese nel 2009 alcune *Proposte per una riforma organica del Terzo settore*, nelle quali ribadiva la necessità di dare una definizione 'identitaria' ai diversi soggetti del Terzo settore. E suggeriva di questo una definizione quale "ambito in cui agiscono soggetti giuridici collettivi privati, che, senza scopo di lucro, svolgono attività di utilità sociale come espressione di solidarietà". In tal quadro, l'Agenzia prevedeva

uno statuto generale comprensivo di principi e regole comuni (in materia di *governance*, di controllo, di profili partecipativi) e statuti speciali per ciascuno organismo.

DATI NUMERICI DEL NON PROFIT
(nel censimento decennale dell'ISTAT riferito al 2001-2011)

Il 9° Censimento Generale dell'Industria, dei Servizi e delle Istituzioni *Non Profit* dell'ISTAT ha rimarcato, *nel decennio 2001-2011*, il carattere dinamico (+28 per cento gli organismi e +39,4 per cento gli addetti) del *non profit* in Italia.

Per *istituzione non profit*, privata o pubblica, vi si intende una unità giuridico-economica dotata o meno di personalità giuridica, di natura pubblica o privata, che produca beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita e che, in base alle leggi vigenti o a proprie norme statutarie, non abbia facoltà di distribuire, anche indirettamente, profitti o altri guadagni diversi dalla remunerazione del lavoro prestato ai soggetti che l'hanno istituita o ai soci. Costituiscono esempi di istituzione *non profit* privata, secondo la rilevazione ISTAT: le associazioni, riconosciute e non riconosciute, le fondazioni, le organizzazioni non governative, le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali e le altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), i partiti politici, i sindacati, gli enti ecclesiastici.

Il *non profit* si è ampliato soprattutto nel Nord e nel Centro Italia, con punte più alte di presenza e attività in Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia Romagna, Toscana e Lazio.

Il settore ha potuto contare sul *contributo lavorativo di 4,8 milioni di volontari, 681.000 dipendenti, 271.000 lavoratori esterni e 6.000 lavoratori temporanei*.

Nel tessuto produttivo italiano il *non profit* occupa pertanto una posizione significativa, con il 6,4 per cento delle unità economiche attive.

Nonostante *l'eterogeneità organizzativa*, a caratterizzare fortemente il settore è la forma giuridica dell'associazione, che conta l'89 per cento del totale delle istituzioni *non profit* attive al 31 dicembre 2011. In particolare, si tratta di 201.000 associazioni non riconosciute (ossia prive di personalità giuridica e costituite tramite scrittura privata, pari al 66,7 per cento del totale) e di 68.000 associazioni riconosciute, ossia nate con atto pubblico riconosciuto dallo Stato e dotate di autonomia patrimoniale (22,7 per cento del totale). Seguono 11.000 cooperative sociali (3,7 per cento), 6.000 fondazioni (2,1 per cento), e 14.000 restanti istituzioni *non profit* con altra forma giuridica (4,8 per cento), rappresentate principalmente da enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, comitati, società di mutuo soccorso, istituzioni sanitarie o educative.

A mostrare una consistente crescita rispetto al 2001 sono le fondazioni e le cooperative sociali (rispettivamente del 102,1 per cento e del 98,5 per cento) a fronte dell'incremento più contenuto delle associazioni riconosciute (9,8 per cento).

Dal punto di vista della *distribuzione geografica*, quasi la metà dei dipendenti impiegati nelle istituzioni *non profit* (46 per cento) è concentrata in Lombardia, Lazio ed Emilia Romagna.

Per quanto riguarda le *risorse umane*, il peso della componente *non profit* nell'assistenza sociale, con 225.000 addetti (pari al 33,1 per cento del totale), appare

assai significativo in termini di occupazione. Rispetto ai *settori di attività*, il settore della Cultura, sport e ricreazione assorbe il 65 per cento del totale delle istituzioni non profit (195.841 istituzioni in termini assoluti su 301.191), seguito dai settori dell'Assistenza sociale (con 25 mila istituzioni), delle Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi (16 mila realtà), dell'Istruzione e ricerca (15 mila istituzioni).

Circa i *destinatari dei servizi prodotti*, è possibile distinguere fra istituzioni mutualistiche, orientate agli interessi e ai bisogni dei soli soci e istituzioni di pubblica utilità (o solidaristiche), dirette alla collettività in generale (o comunque di un insieme più ampio della eventuale compagine sociale).

Le istituzioni *non profit* rilevate in Italia nel 2011 sono nel 62,7% dei casi di pubblica utilità, mutualistiche nel restante 37,3%. L'orientamento è legato all'attività svolta; infatti le istituzioni solidaristiche sono presenti in misura nettamente superiore alla media nazionale nei settori della Cooperazione e solidarietà internazionale (96,3%), della Sanità (91,3%), dell'Assistenza sociale e protezione civile (90,4%), della Filantropia e promozione del volontariato (90,4%), dell'Istruzione e ricerca (83,4%). (vedi il comunicato stampa dell'Istat Struttura e dinamica del non profit in Italia del 16 aprile 2014).

L'articolo 1, si è ricordato, reca una definizione di Terzo settore.

Si profilano come suoi costitutivi i seguenti elementi:

- assenza del fine di lucro;
- perseguimento di finalità civili e solidaristiche;
- attività d'interesse generale (anche mediante la produzione e scambio di beni e servizi, e forme mutualistiche).

Ed è richiamato, nella definizione resa, il "principio di sussidiarietà". Qui si intende: sussidiarietà orizzontale. Essa trova una espressa formulazione nell'articolo 118 della Costituzione (come rivisitato con la riforma del 2001 del Titolo V del 2001, e *per questo riguardo lasciato immutato dalla revisione costituzionale in corso di esame nella presente legislatura*), che al quarto comma così recita: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

L'articolo 118 della Costituzione citato - che segna un rafforzamento del fondamento costituzionale del Terzo settore - ha riguardo alle funzioni *amministrative*.

Per quanto concerne il riparto di competenza *legislativa*, l'articolo 117 della Costituzione vigente non reca espressa menzione del Terzo settore. Alcune competenze rimangono in capo al legislatore statale - riconducibili ad esempio all' "ordinamento civile", oppure alle 'materie-non materie' rilevata dalla giurisprudenza costituzionale quali funzioni finalisticamente

orientate trasversali rispetto al riparto verticale e orizzontale di competenze, come ad esempio la fissazione dei "livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali". Dopo la riforma del titolo V tuttavia, *non marginali competenze legislative sono, secondo la trama della Costituzione vigente, in capo alle Regioni*, afferenti sia alla loro competenza regionale residuale (ove ricadono, come rilevato dalla giurisprudenza costituzionale, le politiche sociali, l'istruzione e la formazione professionale, l'artigianato, il commercio su aree pubbliche, l'agricoltura, il turismo) sia alla competenza concorrente (per menzionare un solo esempio, la tutela della salute, tale da ricomprendere l'assistenza socio-sanitaria, settore in cui operano numerosi soggetti del Terzo settore; potrebbero ricordarsi altresì i soggetti attivi nella valorizzazione dei beni culturali, in iniziative di protezione civile, in forme di finanza etica, per il collocamento lavorativo, ed altri ancora, quali operanti in settori normativi di competenza legislativa concorrente).

L'articolo 1 reca una delega legislativa alla revisione della disciplina di Terzo settore, impresa sociale, Servizio civile - nonché del titolo II del Libro primo del codice civile.

Il termine per l'esercizio della delega è di dodici mesi (**comma 1**).

Un termine ulteriore di dodici mesi (decorrente dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo interessato) è accordato per l'adozione di decreti legislativi correttivi e integrativi (**comma 6**).

Per i decreti legislativi relativi alla revisione del codice civile, al Terzo settore, all'impresa sociale, è prevista la previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Il decreto legislativo relativo al Servizio civile è invece adottato "sentita" la Conferenza unificata. Questo decreto legislativo è adottato su proposta del Presidente del Consiglio (di concerto con i ministri del lavoro, degli esteri, dell'interno, della difesa, dell'economia) - laddove per gli altri decreti legislativi la proposta è del ministro del lavoro (di concerto con il ministro dell'economia). Così i **commi 3 e 4**.

Sugli schemi di decreto legislativo è previsto - dal **comma 5** - il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, entro trenta giorni dalla data di trasmissione (decorso tale termine senza che il parere delle Commissioni sia reso, i decreti possano essere comunque adottati).

Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di dodici mesi previsto per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

Articolo 2 (Principi e criteri direttivi generali)

L'articolo 2 prevede i principi e criteri direttivi generali cui devono uniformarsi i decreti legislativi finalizzati a stabilire le forme organizzative, amministrative e le funzioni degli enti di cui all'articolo 1.

I principi e criteri enunciati sono:

a) riconoscere e garantire il libero esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali, strumento per l'attuazione dei principi di partecipazione, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo, di cui agli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione. Sono (alcuni degli) articoli della Costituzione che suggellano il connotato personalista e pluralista sociale propri dell'ordinamento costituzionale;

b) riconoscere e favorire l'iniziativa economica privata senza fini di lucro, diretta a realizzare *"prioritariamente"* la produzione o scambio di beni o servizi di utilità sociale o interesse generale - e questo, anche al fine di elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali;

c) assicurare, nel rispetto delle norme vigenti, la più ampia autonomia statutaria, per consentire il pieno conseguimento delle finalità dell'ente e la tutela degli interessi coinvolti;

d) semplificare la normativa vigente.

Articolo 3 (Revisione del titolo II del libro primo del codice civile)

L'articolo detta alcuni principi e criteri direttivi, in rapporto di specificazione ed integrazione rispetto a quelli più generali previsti dall'articolo 1 per la medesima materia, ossia la revisione del titolo del codice civile concernente le persone giuridiche, per la parte relativa all'associazionismo privato (riconosciuto o non riconosciuto).

Quali principi e criteri direttivi ulteriori, disposti da questo articolo 3 del disegno di legge, figurano:

- ✓ la semplificazione e la revisione del procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica (**lettera a)**);
- ✓ la previsione di obblighi di trasparenza e informazione anche con forme di pubblicità dei bilanci (ancora la **lettera a)**);
- ✓ la disciplina del regime di responsabilità limitata delle persone giuridiche;
- ✓ la garanzia del rispetto dei diritti degli associati;
- ✓ la previsione dell'applicazione alle associazioni e fondazioni che esercitano stabilmente attività di impresa, delle norme di cui ai titoli

V e VI del libro V del codice civile (in materia di società e di cooperative e mutue assicuratrici) in quanto compatibili.

La maggior parte di tali principi e criteri paiono concernere dunque soggetti aventi personalità giuridica.

Si è ricordato innanzi un profilo suscettibile di approfondimento, circa la delega alla revisione civilcodicistica recata dal disegno di legge.

Articolo 4 (Riordino e revisione del Terzo settore)

L'articolo ha per oggetto la delega al Governo per la revisione della disciplina del Terzo settore.

Siffatta revisione è previsto si realizzi mediante la redazione di un apposito *codice*, che raccolga e coordini le disposizioni vigenti in tale materia e indichi espressamente le norme abrogate a seguito della sua entrata in vigore.

Si è ricordato sopra come, in materia di Terzo settore, alcune competenze di rango legislativo siano in capo alle Regioni.

Valgono per questa delega (per il rinvio dettato dall'articolo 1, comma 2, lettera *b*) del disegno di legge) i principi e criteri direttivi già posti dalla legge n. 59 del 1997 (suo articolo 20, commi 3 e 4) in materia di semplificazione e riassetto normativo. Si tratta dunque di coordinamento formale e *sostanziale* del testo delle disposizioni vigenti, apportatore delle modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo ed i procedimenti.

Quali principi e criteri direttivi ulteriori, disposti dall'articolo 4 del disegno di legge, figurano:

- ✓ la determinazione delle disposizioni generali e comuni applicabili al Terzo settore - il quale si presenta multiforme quanto a soggetti e attività (v. *infra* nel presente fascicolo, la sorta di 'breviario' dei soggetti del *non profit*) (così la **lettera a**) dell'unico comma di cui si compone l'articolo);
- ✓ l'individuazione delle attività solidaristiche e di interesse generale caratterizzanti gli enti del Terzo settore, il cui svolgimento costituisca requisito per accedere alle agevolazioni (**lettera b**);
- ✓ la definizione di modalità organizzative e amministrative degli enti, tali da risultare ispirate ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione di associati e lavoratori, trasparenza, economicità gestionale. E' prevista una possibile differenziabilità della disciplina da introdursi, commisurata alla "peculiarità della

- compagine e della struttura organizzativa". Ed deve tenersi conto della disciplina relativa agli enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti o intese con lo Stato (**lettera c**);
- ✓ il divieto di qualsiasi distribuzione di utili o avanzi di gestione (diversa previsione è posta dal disegno di legge per le imprese sociali: v. *infra*). Cos la **lettera d**);
 - ✓ la definizione di criteri onde determinare una stretta strumentalità dell'eventuale attività di impresa (da sottoporre a regime di contabilità separata) svolta dall'ente di Terzo settore, rispetto all'attività istituzionale (**lettera e**);
 - ✓ la disciplina di obblighi e sanzioni, circa il controllo interno, la rendicontazione, la trasparenza e informazione. Sono da tenere in conto la dimensione economica dell'attività svolta nonché l'impiego di risorse pubbliche, quali elementi su cui commisurare una differenziazione di tale disciplina (**lettera f**). Si ricorda che in materia di responsabilità degli amministratori delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, vigente è il decreto legislativo n. 231 del 2001 (che la disposizione richiama, quale elemento di cui il legislatore delegato debba "tener conto");
 - ✓ l'individuazione di modalità e criteri di verifica dell'attività svolta (**lettera g**);
 - ✓ la determinazione di limiti nonché di obblighi di pubblicità e trasparenza, circa gli emolumenti o qualsiasi corresponsione effettuata dall'ente di Terzo settore al suo interno ad amministratori, dirigenti, controllori, associati (**lettera h**);
 - ✓ la riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti (e degli atti gestionali rilevanti), attraverso la messa a punto di un registro unico del Terzo settore (da istituirsi presso il ministero del lavoro e delle politiche sociali), l'iscrizione al quale sia obbligatoria per tutti gli enti che si avvalgano "prevalentemente o stabilmente" di fondi pubblici, privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni, europei (**lettera i**). *La disposizione incide dunque sulla registrazione degli enti, materia variamente regolata dalle Regioni, con a fronte una diversità di previsioni a livello nazionale* (vi è un registro nazionale, per le associazioni di promozione sociale; un albo, per le cooperative; un'anagrafe unica, per le ONLUS; nessun registro, per le organizzazioni del volontariato);
 - ✓ la previsione dei casi in cui la registrazione degli enti debba essere accompagnata dall'acquisizione dell'informazione o certificazione anti-mafia (**lettera l**);

- ✓ la valorizzazione del coinvolgimento degli enti nella fase programmatoria territoriale dei servizi socio-assistenziali e di tutela dei beni culturali, con affidamento loro (valutando poi i risultati conseguiti) di servizi di interesse generale (**lettera m**));
- ✓ lo stimolo ad aggregazioni di enti con finalità statutarie affini (**lettera n**));
- ✓ l'attribuzione alla Presidenza del Consiglio, in raccordo con i ministeri competenti, del coordinamento delle politiche di governo e delle azioni di promozione e di "indirizzo" delle attività degli enti di Terzo settore (**lettera o**)).

PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E TERZO SETTORE

L'essenza della sussidiarietà orizzontale consiste nel chiamare gruppi sociali di un certo territorio, più o meno strutturati, a partecipare alla vita delle collettività locali realizzando compiti di interesse generale. Il principio costituzionale induce lo Stato-comunità a favorire le iniziative private per lo svolgimento di attività di interesse generale attraverso formazioni sociali nate nel territorio e destinate a soddisfare bisogni del territorio stesso; e questo perché alcuni tipi di interessi generali possono meglio e più efficacemente essere curati da soggetti privati, per il coinvolgimento partecipativo di persone, per la conoscenza del contesto sociale o per la maggiore flessibilità organizzativa.

Ciò non esclude che in alcuni settori (la sanità, l'istruzione, la lotta alle povertà, la previdenza sociale) tali interessi possano essere realizzati da soggetti pubblici e privati, in un sistema misto.

La Pubblica Amministrazione è il principale richiedente/acquirente dei servizi prodotti dalle organizzazioni di Terzo settore.

I primi interventi legislativi relativi al Terzo settore (legge quadro sul volontariato e legge sulle cooperative sociali), hanno inteso incidere su questo profilo. In seguito, un riconoscimento del ruolo del Terzo settore nei rapporti con la pubblica amministrazione è stato operato con la *legge n. 328 del 2000, la quale* ha introdotto il *sistema integrato dei servizi sociali*, in cui i soggetti privati sono stati ammessi a concorrere alla programmazione dei servizi da erogare. In particolare, l'articolo 5 di quella legge quadro disciplina espressamente, in accordo col principio di sussidiarietà, la promozione dei soggetti operanti nel Terzo settore e sollecita gli enti pubblici a promuovere il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano agli enti del terzo settore la piena espressione della propria progettualità. I rapporti tra i Comuni e loro forme associative con i soggetti del terzo settore ai fini dell'affidamento dei servizi sono stati poi disciplinati dal d.P.C.m. 30 marzo 20015, sulla base del quale, le Regioni hanno adottato indirizzi specifici per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona.

Per quanto riguarda gli *strumenti giuridici per regolamentare la forma di collaborazione tra pubbliche amministrazioni e volontariato*, l'articolo 7 della legge

n. 266 del 1991 e l'articolo 30 della legge n. 383 del 2000 consentono agli enti pubblici (lo Stato, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Province, i Comuni e gli altri enti pubblici), di stipulare *convenzioni*, rispettivamente, con le *organizzazioni di volontariato* e con le *associazioni di promozione sociale*, iscritte da almeno 6 mesi negli appositi registri regionali, per lo svolgimento delle attività previste dallo statuto verso terzi.

Le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a *garantire* l'esistenza delle *condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività* stabilite dalle stesse convenzioni. Devono, inoltre, prevedere forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità nonché ulteriori *requisiti* di carattere generale (fra gli altri: attitudine e capacità operativa; rispetto dei diritti e dignità degli utenti; modalità di rimborso spese; copertura assicurativa).

Le norme ora citate consentono agli enti pubblici di *derogare* alla disciplina generale dei contratti della Pubblica amministrazione e, quindi, di affidare alle associazioni iscritte nei registri regionali di riferimento l'esecuzione di servizi pubblici, senza dover passare da gare di appalto o altre procedure (ristrette od allargate) di affidamento/concorsuali.

Gli *enti pubblici* possono anche stipulare *convenzioni con le cooperative sociali di tipo B* che svolgono attività diverse da quelle socio-sanitarie ed educative (ovvero attività agricole, industriali, commerciali o di servizi), finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate - articolo 5, comma 1, della legge n. 381 del 1991: vedi *infra* la sezione del presente *dossier* dedicata alle cooperative sociali - finalizzate alla fornitura di determinati beni e servizi in deroga alla normativa del Codice dei contratti, purché detti affidamenti siano di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria.

La norma costituisce fra l'altro concreta attuazione di quanto stabilito dall'articolo 45 della Costituzione, secondo cui la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata e ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei assicurandone, con opportuni controlli, il carattere e le finalità.

Il d.P.C.m. 30 marzo 2001 all'articolo 2 considera soggetti del Terzo settore: le organizzazioni di volontariato, le associazioni e gli enti di promozione sociale, gli organismi della cooperazione, le cooperative sociali, le fondazioni, gli enti di patronato, altri soggetti privati non a scopo di lucro.

Anche i *consorzi di cooperative sociali* possono stipulare le convenzioni, purché costituiti almeno al 70% da cooperative sociali ed a condizione che le attività convenzionate siano svolte esclusivamente da cooperative sociali di inserimento lavorativo. L'iscrizione all'albo regionale è condizione necessaria per la stipula delle convenzioni, per le cooperative sociali residenti aventi sede in Italia ed i loro consorzi. Possono richiedere di convenzionarsi con gli enti pubblici italiani anche analoghi operatori aventi sede negli altri Stati membri, che siano in possesso di requisiti equivalenti a quelli richiesti per l'iscrizione all'albo e siano iscritti nelle liste regionali, con facoltà, in alternativa, di dare dimostrazione, mediante idonea documentazione, del possesso dei requisiti stessi (e, cioè, la presenza del 30% di persone svantaggiate nella compagine lavorativa). Le Regioni devono rendere noti annualmente, attraverso la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione

europea, i requisiti e le condizioni richiesti per la stipula delle convenzioni, nonché le liste regionali degli organismi che ne abbiano dimostrato il possesso alle competenti autorità regionali.

Articolo 5 (Attività di volontariato, promozione sociale e mutuo soccorso)

Entro la cornice di principi e criteri direttivi disposti per la revisione della disciplina del Terzo settore, altri se ne collocano, specifici per il volontariato, la promozione sociale e il mutuo soccorso. Sono dettati da questo articolo.

Il riordino e la revisione qui previsti incidono su una normativa di settore imperniata su fonti legislative diverse: la legge n. 266 del 1991 (legge quadro sul volontariato), la legge n. 383 del 2000 (di disciplina delle associazioni di promozione sociale; in relazione al contributo statale a favore delle associazioni nazionali di promozione sociale, cfr. anche le leggi n. 476 del 1987 e n. 438 del 1998), la legge n. 3818 del 1886 (sul mutuo soccorso)¹.

Quali specifici principi e criteri direttivi figurano:

- ✓ l'armonizzazione delle diverse discipline vigenti in materia di volontariato e di promozione sociale (così la **lettera a)** dell'unico comma di cui si compone l'articolo);
- ✓ promozione della cultura del volontariato tra i giovani, anche attraverso apposite iniziative da svolgere nella scuola (**lettera b)**);
- ✓ valorizzazione delle esperienze di volontariato e "riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo delle competenze acquisite" (**lettera c)**);
- ✓ riconoscimento e valorizzazione delle reti associative di secondo livello (**lettera d)**). Tali sono le organizzazioni che a loro volta associno organizzazioni di base o aggregazioni territoriali (ad es. coordinamenti provinciali di associazioni locali);
- ✓ revisione del sistema dei centri di servizio per il volontariato, prevedendo tra l'altro si costituiscano nelle forme previste per gli enti del Terzo settore e acquisiscano personalità giuridica (**lettera e)**).

¹ La prima proposta di regolamentazione delle società di mutuo soccorso venne presentata nel 1877 dal Ministro dell'agricoltura del Governo Depretis, Majorana-Catabiano ma venne ritirata prima dell'inizio del dibattito. Un nuovo progetto venne presentato nel 1880 dal Luigi Miceli; l'iter si fermò quando venne introdotta una nuova proposta di Berti, Ministro dell'agricoltura del IV Governo Depretis. La legge Berti venne approvata il 15 aprile 1886. Emilio Morpurgo (1836-1885) ne fu il relatore¹. La legge, con alcune modifiche, ancora oggi disciplina gli enti associativi che organizzano forme di previdenza e assistenza volontarie.¹

Loro menzione si rinviene nell'articolo 15 della legge n. 266 del 1991, la quale dispone che le fondazioni bancarie destinino una quota non inferiore ad un quindicesimo dei propri proventi (al netto delle spese di funzionamento), al fondo speciale per il volontariato costituito presso ciascuna Regione e Provincia autonoma. I fondi sono amministrati dai Comitati di gestione e da questi trasferiti ai Centri di Servizio per il Volontariato (CSV). Questi ultimi (attualmente sono 74: dato tratto dal sito CSVnet.it) possono essere gestiti da un'organizzazione di volontariato o, in alternativa, da un'entità giuridica costituita da organizzazioni di volontariato. I Centri di servizio utilizzano i fondi per la progettazione, la realizzazione e l'erogazione dei servizi destinati alle organizzazioni di volontariato (iscritte e non nei registri regionali), al fine di sostenerne e qualificarne l'attività, configurandosi al contempo come espressione del volontariato e strumento per la sua promozione;

- ✓ revisione e razionalizzazione del sistema degli Osservatori nazionali per il volontariato e per l'associazionismo di promozione sociale (lettera *f*) e previsione di requisiti uniformi per tali Osservatori - così come per i registri (**lettera g**). L'Osservatorio nazionale per il volontariato è stato istituito dalla legge n. 266 del 1991 (articolo 12): è presieduto dal ministro del lavoro e delle politiche sociali ed è composto da dieci rappresentanti delle organizzazioni e delle federazioni di volontariato operanti in almeno sei regioni, da due esperti e da tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. L'Osservatorio nazionale per l'associazionismo di promozione sociale è stato istituito dalla legge n. 383 del 2000 (articolo 11). Può valere ricordare come questa legge, sull'associazionismo di promozione sociale, preveda altresì (agli articoli 7 e 8) l'istituzione di registri e Osservatori regionali sull'associazionismo. Le Regioni hanno variamente attuato tali previsioni, talché alcune non prevedono una definizione precisa di utilità sociale, altre escludono le cooperative sociali dai registri, altre le organizzazioni di volontariato. Anche per quanto riguarda la presenza di un osservatorio e un registro la situazione è disomogenea, secondo la ricostruzione che ne forniva il rapporto dell'ISFOL su "Il ruolo dell'associazionismo di promozione sociale nel nuovo modello di welfare", 2013, secondo cui: Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte e Valle d'Aosta avevano istituito con legge regionale un Osservatorio e un Registro regionale; Abruzzo, Basilicata, Puglia, Toscana e Umbria avevano emanato leggi regionali recanti previsione di Osservatorio e Registro, ma

avevano istituito solo quest'ultimo; Campania, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Sardegna e Veneto pur in assenza di una norma regionale di riferimento avevano istituito il Registro; Calabria e Sicilia non avevano norme regionali di riferimento e non avevano istituito il Registro e l'Osservatorio;

- ✓ disciplina della volontaria rinuncia al proprio *status* da parte delle società di mutuo soccorso esitenti, e comunque permanenza quali associazioni senza fine di lucro (**lettera h**).

ALCUNE CARATTERISTICHE DEL VOLONTARIATO

(ancora nel censimento decennale dell'ISTAT riferito al 2001-2011)

Il sopra richiamato 9° Censimento Generale dell'Industria, dei Servizi e delle Istituzioni *Non Profit* dell'ISTAT riferito al **decennio 2001-2011**, riporta alcuni dati sul volontariato. Ancorché ormai in parte datati, forniscono un ritratto che può valere qui richiamare.

Secondo quella rilevazione, sono 4,14 milioni i cittadini che svolgono la loro attività in un gruppo o in un'organizzazione (tasso di volontariato organizzato pari al 7,9%) e tre milioni si impegnano in maniera non organizzata (tasso di volontariato individuale pari al 5,8%).

Il lavoro volontario è più diffuso nel Nord del Paese. Nel Nord-est si registra il tasso di volontariato totale più elevato (16%), mentre il Sud si contraddistingue per livelli di partecipazione sensibilmente più bassi (8,6%).

Si registra una maggiore presenza maschile nel volontariato organizzato (13,3% contro il 11,9% femminile). I volontari appartengono prevalentemente alla classe di età 55-64 anni (15,9%).

L'indagine ISTAT ha anche rilevato una *forte relazione tra lavoro volontario, istruzione e situazione economica della famiglia*. La percentuale di chi presta attività volontarie cresce con il titolo di studio.

Considerando la condizione occupazionale, i più attivi risultano gli occupati (14,8%) e gli studenti (12,9%). La partecipazione è, inoltre, massima tra i componenti di famiglie agiate (23,4%) e minima tra i componenti di famiglie con risorse assolutamente insufficienti (9,7%).

L'impegno medio di un volontario è di 19 ore in quattro settimane. Il maggior contributo orario nelle attività di aiuto non organizzate è di donne e anziani.

Le attività svolte dai volontari nell'ambito delle organizzazioni sono più diversificate e qualificate di quelle svolte in modo individuale. Quasi un volontario su sei si impegna in più organizzazioni (16,2%). Il volontariato organizzato è una figura consolidata nel tempo: il 76,9% si dedica alla stessa attività da tre anni o più e il 37,7% da oltre dieci anni. Per contro, il 48,9% di quanti si impegnano in attività individuale di volontariato, lo fa da meno di due anni.

Il 23,2% dei volontari è attivo in gruppi/organizzazioni con finalità religiose, il

17,4% in attività ricreative e culturali, il 16,4% nel settore sanitario, il 14,2% nell'assistenza sociale e protezione civile, l' 8,9% nelle attività sportive, il 3,4% in attività relative all'ambiente e il 3,1% nell'istruzione e ricerca.

Articolo 6 (Impresa sociale)

L'articolo ha per oggetto la delega al Governo per la revisione della disciplina della impresa sociale.

Quali principi e criteri direttivi figurano:

- ✓ la qualificazione giuridica dell'impresa sociale (**lettera a**). Nella previsione di delega, alcuni tratti già presenti nella normativa vigente (decreto legislativo n. 155 del 2006) sono confermati (la finalità d'interesse generale; la produzione o scambio di beni o servizi di utilità sociale; il coinvolgimento gestionale dei dipendenti). Altri sono modificati (soprattutto, il vigente divieto di qualsiasi distribuzione anche in forma indiretta di utili o avanzi di gestione, viene meno, ancorché entro limiti da stabilirsi e ferma restando la - prevalente tuttavia, non esclusiva - destinazione degli utili ad obiettivi sociali). Altri ancora, nuovi, sono introdotti (come la considerazione dell'obiettivo "primario" dell'impresa di realizzare "impatti sociali positivi");
- ✓ l'ampliamento dei settori di attività di utilità sociale (**lettera b**). Sono in tal modo inclusi i seguenti settori: commercio equo e solidale; servizi per il lavoro volti all'inserimento dei lavoratori svantaggiati; alloggio sociale; erogazione del microcredito (da parte di soggetti abilitati). E', questo, un ampliamento del novero di attività previste dal citato decreto legislativo n. 155 del 2006, il quale menziona: assistenza sociale; assistenza sanitaria, per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza; assistenza socio-sanitaria; educazione, istruzione e formazione; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; valorizzazione del patrimonio culturale; turismo sociale; formazione universitaria e post-universitaria; ricerca ed erogazione di servizi culturali; formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico e formativo; servizi strumentali alle imprese sociali (resi da enti composti in misura superiore al settanta per cento da organizzazioni che esercitano un'impresa sociale); cooperazione allo sviluppo;
- ✓ l'acquisizione di diritto della qualifica di impresa sociale da parte delle cooperative sociali (**lettera c**);

- ✓ la previsione di forme di remunerazione del capitale sociale e di ripartizione di utili da assoggettare a condizioni e limiti massimi, differenziabili anche in base alla forma giuridica dell'impresa (**lettera d**). Si è già sopra rimarcata *l'innovatività rispetto alla disciplina vigente di tale previsione* (benché essa faccia comunque salva la "prevalente" destinazione degli utili agli obbiettivi sociali). Inoltre si prevede una differenziabilità delle soglie di remunerazione, commisurata alla forma giuridica adottata dall'impresa - in analogia a quanto è stato introdotto per le cooperative a mutualità prevalente con la riforma del diritto societario del 2003, con la quale si sono differenziati (sulla base di stringenti parametri numerici) tipi di cooperativa in relazione al tipo di attività (ovvero, in quel caso: cooperative che svolgono attività in favore dei soci, dei consumatori o utenti di beni e servizi, vale a dire cooperative cd. di consumo o servizio, ad esempio le catene di supermercati o le cooperative dei tassisti; cooperative che nello svolgimento della loro attività si avvalgono delle prestazioni lavorative dei soci, ossia cooperative cd. di produzione e lavoro, ad esempio nel campo delle pulizie, dell'edilizia; cooperative che nello svolgimento della loro attività si avvalgono degli apporti dei beni e servizi dei propri soci, per esempio le cooperative agricole);
- ✓ la previsione di specifici obblighi di trasparenza e di limiti circa la remunerazione delle cariche sociali ed organi dirigenti (**lettera e**);
- ✓ la ridefinizione delle categorie di lavoratori svantaggiati, tenuto delle "nuove forme di esclusione sociale" e del principio di pari opportunità (**lettera f**). Si ricorda che l'individuazione delle categorie di lavoratori svantaggiati è intervenuta a livello comunitario, con regolamento Ce n. 800/2008, secondo il quale vi rientra: *a*) chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi (se da almeno 24 mesi, è un "lavoratore molto svantaggiato"); *b*) chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale; *c*) lavoratori che hanno superato i 50 anni di età; *d*) adulti che vivono soli con una o più persone a carico; *e*) lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che superi almeno del 25 per cento la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato, se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato; *f*) membri di una minoranza nazionale all'interno di uno Stato membro che abbiano necessità di consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche, di formazione

- professionale o di lavoro, per migliorare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile;
- ✓ la previsione sia possibile l'assunzione di cariche sociali (non già però afferenti la direzione, presidenza o controllo) da parte di imprese private o amministrazioni pubbliche (**lettera g**). Rimane ferma la disciplina in materia di inconfiribilità e incompatibilità presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti in controllo pubblico, posta dal decreto legislativo n. 39 del 2013;
 - ✓ il coordinamento della disciplina dell'impresa sociale con il regime delle attività di impresa svolte dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (**lettera h**);
 - ✓ la previsione della nomina, in base a principi di terzietà e fin dall'atto costitutivo, di uno o più sindaci con funzioni di vigilanza (**lettera i**). Rientra in tale vaglio la verifica che sia rispettata la disciplina della responsabilità amministrativa quale resa (per le persone giuridiche, le società e le associazioni anche prive di personalità giuridica) dal decreto legislativo n. 231 del 2001.

L'IMPRESA SOCIALE NELLA NORMATIVA VIGENTE

L'impresa sociale è stata introdotta nell'ordinamento dalla legge n. 118 del 2005, indi disciplinata dal decreto legislativo n. 155 del 2006, in attuazione della delega colà recata.

L'impresa sociale vi è definita "una organizzazione privata senza scopo di lucro che esercita, in via stabile e principale, un'attività economica di produzione o di scambio di beni o di servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale".

L'impresa sociale è qualificazione che può essere assunta da soggetti costituiti con qualsiasi forma giuridica, in presenza delle seguenti condizioni:

- operatività nei settori considerati ad utilità sociale (v. *infra*);
- divieto di distribuzione degli utili ai soci.

La normativa vigente prescrive infatti l'obbligo di reinvestire gli utili o gli avanzi di gestione nello svolgimento dell'attività istituzionale oppure per incrementare il patrimonio, nonché il divieto di redistribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitali, ad amministratori e a soci, partecipanti (persone fisiche o giuridiche), collaboratori o dipendenti. Questo, al fine di garantire in ogni caso il carattere non speculativo della partecipazione all'attività dell'impresa.

Inoltre esclude dalla configurazione di impresa sociale le organizzazioni i cui atti costitutivi limitino, anche indirettamente, l'erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci, associati o partecipi.

Stabilisce inoltre che l'impresa sociale non possa essere diretta o controllata da

imprese private con finalità lucrative e da amministrazioni pubbliche.

Le imprese sociali si caratterizzano - tra le diverse tipologie di soggetti che costituiscono il Terzo Settore - per un maggiore orientamento al mercato, dal momento che svolgono una normale attività imprenditoriale e si avvalgono delle prestazioni dei lavoratori, di cui almeno il 50 per cento deve essere a titolo oneroso (cioè non prestato da volontari).

Possono acquisire il titolo di impresa sociale altresì tutte le organizzazioni che esercitano attività d'impresa al fine dell'inserimento lavorativo di lavoratori svantaggiati oppure disabili, purché questi costituiscano almeno il 30 per cento del personale.

Di fatto, la maggior parte delle imprese sociali sono costituite con la forma giuridica delle cooperative sociali (oggetto della legge n. 381 del 1991).

L'oggetto sociale può riguardare ambiti quali l'assistenza sociale e quella sanitaria, l'educazione, la tutela dell'ambiente e la valorizzazione del patrimonio culturale.

L'impresa sociale, così come le altre imprese, deve essere iscritta al Registro Imprese della Camere di Commercio.

Il decreto legislativo n. 155 del 2006 stabilisce i *settori nei quali i beni e servizi prodotti o scambiati possano essere considerati di utilità sociale*:

- assistenza sociale, ai sensi della legge n. 328 del 2000 ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali");
- assistenza sanitaria, per l'erogazione delle prestazioni di cui al d.P.C.m. 29 novembre 2001 ("Definizione dei livelli di assistenza") e successive modificazioni;
- assistenza socio-sanitaria, ai sensi del d.P.C.m. del 14 febbraio 2001 ("Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie");
- educazione, istruzione e formazione, ai sensi della legge n. 53 del 2003 ("Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale");
- tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi della legge n. 308 del 2004 ("Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione"), con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi;
- valorizzazione del patrimonio culturale, ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004 ("Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137");
- turismo sociale (articolo 7, comma 10, della legge n. 135 del 2001, recante "Riforma della legislazione nazionale del turismo");
- formazione universitaria e post-universitaria;
- ricerca ed erogazione di servizi culturali;
- formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico e formativo;
- servizi strumentali alle imprese sociali, resi da enti composti in misura superiore al 70 per cento da organizzazioni che esercitano un'impresa

sociale.

Il decreto legislativo n. 155 del 2006 stabilisce altresì regole circa l'impiego del *personale* nelle imprese sociali. Esso non può ricevere un compenso inferiore ed un trattamento diverso da quello previsto dai contratti e accordi collettivi applicabili; ed ha il diritto di consultazione, informazione e partecipazione, secondo quanto previsto dai regolamenti aziendali. E' specificato inoltre che, salvo che per gli enti ecclesiastici e agli enti delle confessioni religiose, nelle imprese *non profit* possano lavorare *volontari* a qualunque titolo, in misura, però, non superiore al 50 per cento.

Requisiti necessari di un'impresa sociale secondo la normativa vigente sono:

- costituzione con atto pubblico, che deve in particolare indicare l'assenza dello scopo di lucro e l'oggetto sociale dell'impresa;
- uso obbligatorio, nella denominazione, della locuzione "impresa sociale";
- ottenimento di oltre il 70 per cento dei ricavi dalla sua attività principale (l'attività economica destinata alla realizzazione di interessi di utilità generale);
- si è ricordato, l'incondizionato divieto di distribuzione di utili ed avanzi di gestione (che dovranno essere destinati allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio);
- la redazione del bilancio sociale e la previsione di forme di coinvolgimento e di partecipazione dei lavoratori e dei destinatari delle attività.

Specifiche disposizioni sono dettate in merito alla struttura proprietaria ed alla disciplina dei gruppi di imprese sociali volte a garantire la trasparenza della gestione e ad impedire il controllo di queste ultime da parte di soggetti privati o pubbliche amministrazioni, enti ed aziende equiparate.

Oltre alla *conferma delle agevolazioni fiscali in favore delle ONLUS* che si trasformino in imprese sociali – peraltro sottoposte alla potestà ispettiva e sanzionatoria del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - un'ulteriore *facilitazione riguarda la responsabilità patrimoniale*. E' infatti stabilito che "nelle organizzazioni che esercitano un'impresa sociale il cui patrimonio è superiore a 20.000 euro, dal momento della iscrizione nella apposita sezione del registro delle imprese, delle obbligazioni assunte risponde soltanto l'organizzazione con il suo patrimonio". Soltanto quando risulta che, in conseguenza di perdite, il patrimonio è diminuito di oltre un terzo rispetto all'importo citato, delle obbligazioni assunte rispondono personalmente e solidalmente anche coloro che hanno agito in nome e per conto dell'impresa.

In *caso di insolvenza*, le organizzazioni che esercitano un'impresa sociale sono assoggettate alla liquidazione coatta amministrativa. Sia da tale disciplina sia da quella sopraccitata relativa alla responsabilità patrimoniale sono esclusi gli enti ecclesiastici e gli enti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese.

Articolo 7 (Vigilanza, monitoraggio, controllo)

Questo articolo imputa le funzioni di vigilanza, monitoraggio, controllo sul Terzo settore (incluse le imprese sociali) al ministero del lavoro e delle politiche sociali (salvo il coordinamento del Presidente del Consiglio, e con il coinvolgimento dell'Osservatorio nazionale per il volontariato e dell'Osservatorio nazionale per l'associazionismo di promozione sociale).

Tra i compiti assegnati al ministero, figura la promozione di forme di auto-controllo degli enti del Terzo settore e di trasparenza, sulla base di apposite convenzioni stipulate con gli "organismi maggiormente rappresentativi" (*non sono dettati criteri per la determinazione di tale maggiore rappresentatività*) o con i centri di volontariato.

Così come figura la predisposizione (del pari sentiti gli "organismi maggiormente rappresentativi") di linee-guida in materia di bilancio sociale e di valutazione di impatto sociale (intendendo per tale il novero di effetti delle attività svolte sulle comunità di riferimento "rispetto all'obiettivo individuato").

Articolo 8 (Servizio civile nazionale)

L'articolo ha per oggetto la delega al Governo per il riordino e la revisione della disciplina del Servizio civile nazionale.

L'intento è giungere all'istituzione di un Servizio civile universale, volto alla "difesa dei valori fondativi della patria" (così il testo licenziato dalla Camera dei deputati; il testo originario menzionava la "difesa non armata"), nei suoi principi costituzionali di solidarietà sociale ed inclusione, attraverso attività di cittadinanza attiva (così la **lettera a**) dell'unico comma di cui si compone l'articolo).

Quali principi e criteri direttivi figurano:

- ✓ la programmazione ("di norma") triennale degli accessi, i quali sono da effettuarsi mediante bando pubblico (**lettera b**);
- ✓ l'ammissione di giovani la cui età sia tra 18 e 25 anni (ancora la **lettera b**), per un lasso di tempo ricompreso tra otto mesi ed un anno (**lettera g**);
- ✓ la definizione dello *status* giuridico, con riconoscimento di uno specifico rapporto di servizio civile con lo Stato, esente da ogni imposizione tributaria e non assimilabile ad un rapporto di lavoro (**lettera c**). La normativa vigente (articolo 9, comma 1 del decreto legislativo n. 77 del 2002) già sancisce che "l'attività svolta

- nell'ambito dei progetti di servizio civile non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro";
- ✓ il coinvolgimento degli enti territoriali, così nella programmazione come nell'organizzazione del servizio (**lettera d**);
 - ✓ la disciplina dell'accREDITamento degli enti di servizio civile, secondo trasparenza e semplificazione (**lettera e**). Qui richiamato è l'articolo 3 della legge n. 64 del 2001 (la legge istitutiva del "servizio civile nazionale"), il quale recita: "Gli enti e le organizzazioni privati che intendono presentare progetti per il servizio civile volontario devono possedere i seguenti requisiti: *a*) assenza di scopo di lucro; *b*) capacità organizzativa e possibilità d'impiego in rapporto al servizio civile volontario; *c*) corrispondenza tra i propri fini istituzionali e le finalità di cui all'articolo 1; *d*) svolgimento di un'attività continuativa da almeno tre anni" (di quella legge del 2001, l'articolo 1 - del pari richiamato in esordio di questo articolo del disegno di legge - recita: "È istituito il servizio civile nazionale finalizzato a: *a*) concorrere, in alternativa al servizio militare obbligatorio, alla difesa della Patria con mezzi ed attività non militari; *b*) favorire la realizzazione dei principi costituzionali di solidarietà sociale; *c*) promuovere la solidarietà e la cooperazione, a livello nazionale ed internazionale, con particolare riguardo alla tutela dei diritti sociali, ai servizi alla persona ed alla educazione alla pace fra i popoli; *d*) partecipare alla salvaguardia e tutela del patrimonio della Nazione, con particolare riguardo ai settori ambientale, anche sotto l'aspetto dell'agricoltura in zona di montagna, forestale, storico-artistico, culturale e della protezione civile; *e*) contribuire alla formazione civica, sociale, culturale e professionale dei giovani mediante attività svolte anche in enti ed amministrazioni operanti all'estero");
 - ✓ ancora semplificazione e trasparenza (e non discriminazione), nella selezione dei giovani - così come nella gestione e nella valutazione dell'attività svolta dagli enti di servizio civile (rispettivamente la **lettera b**) e la **lettera f**);
 - ✓ l'articolazione del servizio sì da contemperarne le finalità con le esigenze di vita e di lavoro dei giovani coinvolti; e possibilità di prestare il servizio in parte all'estero, entro l'Unione europea - o fuori di essa, se per iniziative riconducibili alla promozione della pace e "nonviolenza" o alla cooperazione allo sviluppo (così la citata **lettera g**);
 - ✓ "riconoscimento" e valorizzazione delle competenze acquisite durante il servizio civile, "in funzione del loro utilizzo nei percorsi di istruzione e in ambito lavorativo" (**lettera h**).

IL SERVIZIO CIVILE: VICENDE NORMATIVE

Il servizio civile fu istituito nei primi anni Settanta. La legge n. 772 del 1972 riconobbe l'*obiezione di coscienza* (per "gli obbligati alla leva che dichiarino di essere contrari in ogni circostanza all'uso personale delle armi per imprescindibili motivi di coscienza (...) attinenti ad una concezione generale della vita basata su profondi convincimenti religiosi o filosofici o morali professati dal soggetto"). E prevede (affidandone l'organizzazione al ministero della difesa) un servizio civile obbligatorio, alternativo e sostitutivo a quello militare.

Il servizio civile fu allora inteso quale istituto alternativo attraverso il quale il cittadino obiettore di coscienza assolvesse all'obbligo di leva ai fini della difesa della Patria, "sacro dovere del cittadino" ai sensi dell'articolo 52, primo comma, della Costituzione, e tale da poter essere adempiuto "anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato" ebbe a riconoscere la Corte costituzionale (sentenza n. 164 del 1985). Essa dichiarò poi (sentenza n. 470 del 1989) l'illegittimità costituzionale della disposizione della legge del 1972 che prevedeva che i giovani ammessi all'obiezione di coscienza prestassero servizio civile per un periodo superiore di otto mesi alla durata del servizio di leva cui sarebbero stati tenuti.

In prosieguo di tempo, il servizio civile conobbe un suo sviluppo: le domande di adesione divennero più numerose, raggiungendo nel 1999 la cifra di 110.000, e l'offerta di servizio civile aumentò, da poche decine di associazioni dei primi anni Ottanta, ad oltre 3.500 Comuni abilitati a impiegare obiettori, alle Università, ad oltre 200 Unità Sanitarie Locali e a 2.000 associazioni locali di Terzo Settore della fine degli anni Novanta.

Si giunse così alla legge n. 230 del 1998, con la quale l'obiezione di coscienza fu riconosciuta diritto del cittadino e si stabilì che i cittadini che prestavano il servizio civile godessero degli stessi diritti di coloro che svolgevano il tradizionale servizio militare. La medesima legge trasferiva le funzioni di gestione e organizzazione del Servizio civile dal Ministero della difesa alla Presidenza del Consiglio (con l'istituzione presso di essa dell'Ufficio nazionale per il servizio civile).

Al contempo, istituì la Consulta nazionale del Servizio Civile (composta tra rappresentanti degli enti e delle organizzazioni, pubblici e privati, che impiegano volontari del servizio civile nazionale ovvero dei loro organismi rappresentativi, nonché tra rappresentanti dei volontari, delle Regioni e delle amministrazioni pubbliche coinvolte), quale organo permanente di consultazione per l'Ufficio nazionale. Ed istituì, inoltre, il Fondo nazionale per il Servizio Civile - la cui dotazione è, nella legge di bilancio 2015, quantificata in 115,7 milioni per il 2015; 113,4 milioni sia per il 2016 sia per il 2017.

Il 'parallelismo' col servizio militare era destinato a venir meno con la trasformazione dello strumento militare in professionale (oggetto della delega

contenuta all'articolo 3, comma 1, della legge n. 331 del 2000, seguita dal decreto legislativo n. 215 del 2001, che all'articolo 7, comma 1, sanciva la sospensione del servizio obbligatorio di leva a decorrere dal 1° gennaio 2007 - data in seguito anticipata al 1° gennaio 2005: articolo 1 della legge n. 226 del 2004).

In correlazione con l'abolizione della leva obbligatoria, fu istituito - dalla legge n. 64 del 2001 - il *Servizio civile nazionale*, un servizio volontario aperto ai giovani dai 18 ai 26 anni (tale era l'originaria previsione, poi modificata), uomini e donne che intendano fra l'altro "promuovere la solidarietà e la cooperazione, a livello nazionale ed internazionale, con particolare riguardo alla tutela dei diritti sociali, ai servizi alla persona ed alla educazione alla pace fra i popoli" nonché partecipare alla salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale, con particolare riguardo al settore ambientale.

Le aree di intervento nelle quali è possibile prestare il Servizio civile nazionale sono riconducibili ai seguenti settori:

- assistenza;
- protezione civile;
- ambiente;
- patrimonio artistico e culturale;
- educazione e promozione culturale;
- servizio civile all'estero.

Gli enti di servizio civile - che presentano progetti e sono tenuti ad assicurare una efficiente gestione del Servizio civile nazionale ed una corretta realizzazione dello stesso progetto - sono le amministrazioni pubbliche, le associazioni non governative (ONG) e le associazioni *no profit* che operano in quegli ambiti. Per poter partecipare al servizio civile gli enti essere in possesso di determinati requisiti strutturali ed organizzativi. Solo tali enti - iscritti in un apposito albo: l'Albo degli enti accreditati - possono presentare progetti di servizio civile nazionale.

Il decreto legislativo n. 77 del 2002 diede attuazione alla delega recata dalla legge n. 64 del 2001, disciplinando il Servizio civile nazionale, innalzando tra l'altro il limite di età a 28 anni (articolo 3, comma 1). Inoltre, alcune funzioni furono trasferite alle Regioni, le quali curano l'attuazione degli interventi di servizio civile secondo le rispettive competenze e istituiscono albi su scala regionale, nei quali possono iscriversi gli enti e le organizzazioni che svolgano attività esclusivamente in ambito regionale e provinciale. Rimane in capo all'Ufficio nazionale per il servizio civile.

Quel decreto legislativo definisce in particolare: gli organi competenti in materia; i requisiti e le modalità di accesso e di svolgimento del servizio; la programmazione e gestione delle risorse finanziarie; la natura del rapporto di servizio civile ed il relativo trattamento economico e giuridico; la formazione dei giovani assegnati al servizio civile; la valorizzazione del servizio prestato ai fini dello sviluppo formativo e dell'inserimento nel mondo del lavoro; la disciplina del periodo transitorio.

A seguire, l'articolo 3 della legge n. 3 del 2003 sopprime l'Agenzia per il servizio civile (prevista dall'articolo 10, commi 7-9, del decreto legislativo n. 303 del 1999 ma di fatto mai istituita).

Successivamente, il decreto-legge n. 181 del 2006 assegnò all'allora neoistituito Ministero della solidarietà sociale le funzioni concernenti il Servizio civile nazionale. Ma il decreto-legge n. 85 del 2008 ha successivamente ritrasferito alla Presidenza del Consiglio dei ministri le funzioni concernenti il Servizio civile nazionale.

Complessivamente il numero dei posti di volontario messi a bando dal 2001, anno di istituzione del servizio civile volontario, al 2013 è stato di 335.713 giovani. Il numero massimo di partecipazione si è avuto nel 2006 con 57.119 posti messi a bando. Successivamente, il numero dei posti è diminuito progressivamente, fino al numero raggiunto nel 2013 di 16.373 posti (se si esclude l'anno 2012, quando non è stato pubblicato alcun bando di selezione).

Ai sensi dall'articolo 20 della legge n. 230 del 1998, 1, il Presidente del Consiglio presenta ogni anno al Parlamento, entro il 30 giugno, una relazione sull'organizzazione, sulla gestione e sullo svolgimento del servizio civile. L'ultima relazione, relativa all'anno 2013, è stata trasmessa il 16 ottobre 2014 (doc. CLVI, n. 2).

AVVISAGLIE DI CONTENZIOSO COMUNITARIO

Con due distinti casi EU Pilot (1178/10/JLSE e 5832/13/HOME) la Commissione ha richiesto informazioni al Governo italiano circa la conformità della normativa nazionale in materia di servizio civile con il diritto dell'UE.

In entrambi i casi, in questione è la disposizione contenuta nell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 77 del 2002, secondo cui “sono ammessi a svolgere il servizio civile, a loro domanda, senza distinzioni di sesso i cittadini italiani che, alla data di presentazione della domanda, abbiano compiuto il diciottesimo anno di età e non superato il ventottesimo”.

Con il primo caso 1178/10/JLSE – avviato nel giugno 2010 – la Commissione mette in dubbio la conformità di tale disposizione con i principi della libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari (articolo 18 del Trattato sul funzionamento dell'UE e direttiva 2004/38/CE31) nonché della libera circolazione dei lavoratori dell'UE (articolo 45 del medesimo trattato). Il requisito della cittadinanza italiana previsto dalla normativa nazionale per l'accesso al servizio civile configurerebbe infatti una discriminazione su base nazionale nei confronti di cittadini di altri Stati membri dell'UE.

Con il secondo caso (5832/13/HOME, avviato nel novembre 2013), la Commissione ha contestato invece l'esclusione di cittadini di paesi terzi, che siano soggiornanti di lungo periodo e/o beneficiari di protezione internazionale, ventilando la non conformità della disposizione nazionale con le direttive 2003/109/CE32 e 2004/83/CE33. Sulla base di tali direttive infatti i cittadini di paesi terzi appartenenti alle due categorie sopra citate godono degli stessi diritti dei cittadini nazionali sia

per quanto riguarda l'accesso al lavoro che per quanto riguarda l'accesso a istruzione e formazione.

In entrambi i casi EU Pilot la Commissione ha assimilato il servizio civile ad un'attività connessa con l'occupazione, riconducibile ad un'opportunità di istruzione e formazione professionale, propedeutica all'inserimento nel mondo del lavoro.

Di diverso avviso le autorità italiane che, nelle lettere di chiarimenti inviate alla Commissione, evidenziano come il servizio civile sia configurato dal legislatore nazionale quale modalità concorrente ed alternativa alla difesa della patria con mezzi non militari. Tale natura, da un lato, lo differenzerebbe dalle altre forme di volontariato e, dall'altro, giustificherebbe la preclusione nei confronti dei cittadini europei non italiani nonché nei confronti dei cittadini di paesi terzi, senza che tale preclusione configuri una discriminazione su base nazionale, trattandosi di un settore escluso dal diritto di libera circolazione.

In aggiunta, le autorità italiane hanno segnalato come il legislatore nazionale abbia voluto esplicitamente negare che il servizio civile rappresenti una forma di occupazione con la previsione del comma 1 dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 77 del 2002: "L'attività svolta nell'ambito dei progetti di servizio civile non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro e non comporta la sospensione e la cancellazione dalle liste di collocamento o dalle liste di mobilità.

La posizione italiana non ha convinto la Commissione sulla base di diverse considerazioni. Secondo la Commissione le autorità italiane, sostenendo che il servizio civile è stato creato come forma alternativa di difesa della patria, sembrano riferirsi, benché non esplicitamente, alle eccezioni alla libera circolazione dei lavoratori previste dal comma 4 dell'articolo 45 del TFUE ("Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica..."). In accordo con la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, tuttavia, tali eccezioni devono essere interpretate in maniera restrittiva. In secondo luogo, la Commissione esprime seri dubbi sulla configurabilità del servizio civile come forma alternativa di difesa della patria, anche alla luce delle sue finalità, come risultano dall'articolo 1 della legge nazionale n. 64 del 2001, istitutiva del servizio. Infine, con riguardo all'obiezione italiana secondo cui il servizio civile non configura un rapporto di lavoro, la Commissione ricorda che tale argomento è assolutamente irrilevante dal momento che la direttiva 2004/38/CE attribuisce ai cittadini dell'UE legalmente residenti in un altro Stato membro il diritto all'uguale trattamento rispetto ai cittadini nazionali in tutti i campi di applicazione del Trattato.

Con riferimento alla questione dell'accesso dei cittadini stranieri al servizio civile, il Consiglio di Stato ha depositato, in data 9 ottobre 2014, il parere n. 1091. Il parere era stato richiesto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in vista dell'adozione di bandi straordinari di Servizio civile nazionale: si richiedeva, infatti, un parere in merito alla possibilità di disapplicare l'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, che limita l'accesso al servizio civile ai cittadini italiani.

Nel citato parere, il Consiglio di Stato argomenta in favore della disapplicazione della disposizione che preclude la partecipazione dei cittadini stranieri "in quanto incompatibile con il divieto, sancito dalla normativa europea, per gli Stati membri di

prevedere per i cittadini stranieri (siano essi comunitari, extracomunitari lungo soggiornanti o beneficiari di protezione internazionale), anche in ordine alla formazione professionale, un trattamento diverso rispetto a quello stabilito per i cittadini nazionali".

L'Alto Consesso ricorda come sul punto siano state aperte procedure di precontenzioso avviate dalla Commissione europea (EU Pilot) nei confronti dell'Italia, attualmente ancora aperte ed entrambe incentrate su dubbi di conformità con la normativa europea del citato articolo 3 del decreto legislativo n. 77 del 2012.

Con il caso 1178/10/JLSE – avviato nel giugno 2010 – la Commissione mette in dubbio la conformità di tale disposizione con i principi della libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari (articolo 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e direttiva 2004/38/CE²) nonché della libera circolazione dei lavoratori dell'UE (articolo 45 del Trattato). Il requisito della cittadinanza italiana previsto dalla normativa nazionale per l'accesso al servizio civile configurerebbe una discriminazione su base nazionale nei confronti di cittadini di altri Stati membri dell'UE.

Nel caso 5832/13/HOME - avviato nel novembre 2013 - la Commissione ha contestato invece l'esclusione di cittadini di Paesi terzi, che siano soggiornanti di lungo periodo e/o beneficiari di protezione internazionale, ventilando la non conformità della disposizione nazionale con le direttive 2003/109/CE³ e 2004/83/CE⁴. Sulla base di tali direttive, infatti, i cittadini di Paesi terzi appartenenti alle due categorie sopra citate godono degli stessi diritti dei cittadini nazionali sia per quanto riguarda l'accesso al lavoro che per quanto riguarda l'accesso all'istruzione e alla formazione.

Con riferimento ai suddetti rilievi, le autorità italiane hanno evidenziato come il servizio civile sia qualificabile come modalità concorrente ed alternativa, con mezzi non militari, alla difesa della Patria: si giustificherebbe così la preclusione ai cittadini di altri Paesi membri, trattandosi di un settore escluso dal diritto di libera circolazione. Peraltro l'articolo 9, comma 1 del decreto legislativo n. 77 del 2002 prevede che l'attività di servizio civile "non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro e non comporta la sospensione e la cancellazione dalle liste di collocamento o dalle liste di mobilità".

Nel parere in esame il Consiglio di Stato propone una ricostruzione della disciplina legislativa sul servizio civile e sull'evoluzione di tale disciplina, richiamando anche le sentenze della Corte costituzionale n. 228 del 2004 e n. 431 del 2005 nelle quali la Corte ha sottolineato come la radice sottesa al servizio civile e al servizio di leva sia il dovere di "difesa della Patria". Tuttavia in tali argomentazioni, secondo quanto si sostiene nel parere, la Corte sottolinea anche la nuova connotazione assunta da tale espressione, non più riconducibile al solo articolo 52 della Costituzione (dovere di difendere la Patria dall'aggressione esterna)

² Relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

³ Relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

⁴ Recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

ma anche all'impegno sociale non armato in senso ampio, riconducibile agli articoli 2 e 4 della Costituzione.

Con riferimento alla natura giuridica del servizio civile, il Consiglio di Stato rileva che pur non configurandosi quale rapporto di lavoro, pure il servizio civile "va considerato quale esperienza formativa volta a favorire l'ingresso nel mondo del lavoro, al pari dell'istituto del tirocinio, dovendosi, pertanto, ritenere riconducibile alla categoria della formazione professionale".

Nel parere viene quindi richiamata l'importanza delle argomentazioni della Commissione europea in risposta alle deduzioni delle autorità italiane nei casi EU Pilot citati: il servizio civile viene infatti qualificata quale "opportunità d'istruzione e formazione professionale che prepara l'accesso al lavoro". Stante la nuova configurazione assunta dall'istituto, sembrano pienamente applicabili i principi della normativa europea e si deve quindi concludere che l'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 77 del 2002 non debba trovare applicazione in vista della redazione dei nuovi bandi per il Servizio civile nazionale.

Articolo 9 (*Misure fiscali e di sostegno economico*)

L'articolo reca i principi e i criteri direttivi cui si uniformi il legislatore delegato al fine di:

- ✓ introdurre misure agevolative e di sostegno economico in favore degli enti del Terzo settore;
- ✓ di riordinare e armonizzare la relativa disciplina tributaria e le diverse forme di fiscalità di vantaggio.

Quali principi e criteri direttivi figurano:

- ✓ l'introduzione di una nuova definizione di ente non commerciale ai fini fiscali, connessa alle finalità di interesse generale perseguite dall'ente (così la **lettera a)** dell'unico comma di cui si compone questo articolo). *La disposizione pare volta a conferire una specificità all'ente non profit, entro la categoria più generale degli enti non commerciali* (quanto alla commercialità o meno di un'attività, la sua determinazione è, nella normativa vigente, improntata a parametri oggettivi - enunciati dall'articolo 55 del Testo unico delle imposte sui redditi d.P.R. n. 917 del 1986, e dall'articolo 4, comma 1, del d.P.R. che disciplina l'Iva n. 633 del 1972 - secondo cui per esercizio di imprese si intende l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, delle attività commerciali di cui all'articolo 2195 del codice civile anche se non organizzate in forma di impresa, nonché l'esercizio di attività organizzate in forma di impresa, onde prestare di servizi che pur non rientrano nell'articolo 2195 del codice civile);

- ✓ l'introduzione di un regime tributario di vantaggio tale da "tener conto" di più fattori: le finalità (solidaristiche e di utilità sociale) dell'ente; il divieto di qualsiasi ripartizione degli utili o avanzi di gestione; l'"impatto sociale" delle attività svolte (così la medesima **lettera a**)).
- ✓ la razionalizzazione e semplificazione delle agevolazioni fiscali (deducibilità e detraibilità) per le erogazioni liberali (**lettera b**)). Nella normativa vigente, a voler sintetizzare, le persone fisiche e gli enti soggetti all'imposta sul reddito delle società (in particolare società ed enti commerciali e non commerciali) possono dedurre dal reddito complessivo dichiarato, nel limite del 10% del reddito e comunque nella misura massima di 70.000 euro, le liberalità in denaro o in natura erogate a favore di: organizzazioni non lucrative di utilità sociale; associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale; fondazioni e associazioni riconosciute che hanno per oggetto statutario la tutela, la promozione e la valorizzazione dei beni di interesse artistico, storico e paesaggistico; fondazioni e associazioni riconosciute che hanno per scopo statutario lo svolgimento o la promozione di attività di ricerca scientifica (cfr. articolo 14 del decreto-legge n. 35 del 2005). In alternativa, le persone fisiche possono detrarre un importo, pari al 26 per cento, per le erogazioni liberali effettuate in denaro, per somme non superiori a 2.065 euro annui, a favore delle ONLUS, delle iniziative umanitarie, religiose o laiche, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nei Paesi non appartenenti all'OCSE (articolo 15, comma 1.1 del Testo unico delle imposte sui redditi). Le persone fisiche possono inoltre detrarre dall'IRPEF il 19% delle erogazioni liberali in denaro, per un importo non superiore a 2.065,83 euro, effettuate in favore delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri previsti dalla legge n. 383 del 2000 (articolo 15, comma 1, lettera *i-quater* del Testo unico delle imposte sui redditi). Per le liberalità alle ONLUS e alle associazioni di promozione sociale erogate nel 2013 è prevista, in alternativa alla detrazione, la possibilità di dedurre le stesse dal reddito complessivo (il contribuente deve scegliere se fruire della detrazione d'imposta o della deduzione dal reddito);
- ✓ il "completamento" della riforma dell'istituto del 'cinque per mille' (così la **lettera c**), la quale insieme prevede la revisione dei criteri di accreditamento degli enti beneficiari e la semplificazione delle procedure per l'erogazione dei contributi loro spettanti); in correlazione, l'introduzione di obblighi di pubblicità e trasparenza,

- presidiati da sanzioni, per i beneficiari (**lettera d**)). Può valere ricordare come, in tema di 'cinque per mille', la legge n. 23 del 2014 (cd. delega fiscale) reca (all'articolo 4, comma 2), una delega al Governo in cui è ricompresa la razionalizzazione e la stabilizzazione dell'istituto della destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti (nonché dell'istituto della destinazione dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche);
- ✓ razionalizzazione dei regimi fiscali e contabili semplificati (**lettera e**));
 - ✓ l'introduzione per le imprese sociali di misure agevolative così per gli investimenti di capitale come di misure per la raccolta di capitali di rischio tramite portali telematici (qui in ultimo si allude al cd. *equity crowdfunding*, che per le *start-up* innovative è stato previsto dall'articolo 30 del decreto-legge n. 179 del 2012 - il quale a tal fine ha novellato il Testo unico sulla intermediazione finanziaria: v. articoli 50-*quinquies* e 100-*ter* del decreto legislativo n. 58 del 1998; tale disciplina è stata estesa alle piccole e medie imprese innovative, dall'articolo 4, comma 10 del decreto-legge n. 3 del 2015). Così la **lettera f**));
 - ✓ l'istituzione (e relative disciplina) di un Fondo rotativo per il finanziamento a condizioni agevolate degli enti del Terzo settore e delle imprese sociali in beni strumentali (**lettera g**));
 - ✓ la diffusione dei titoli di solidarietà ed altri strumenti di finanza sociale (**lettera h**)). I "titoli di solidarietà" sono nella normativa vigente (articolo 29 del decreto legislativo recante il riordino della disciplina tributario degli enti non commerciali e delle ONLUS n. 460 del 1997; suo regolamento attuativo è il decreto ministeriale n. 328 del 1999) titoli obbligazionari a tasso fisso non convertibili (la differenza tra il tasso effettivamente praticato per l'emissione di questi titoli e il tasso di riferimento, costituisce costo fiscalmente deducibile dal reddito d'impresa). I soggetti abilitati all'emissione dei titoli di solidarietà (banche e intermediari finanziari) hanno l'obbligo di destinare i fondi raccolti con le emissioni dei titoli di solidarietà, esclusivamente al finanziamento delle ONLUS (o di intermediari bancari e finanziari, nella misura in cui tali fondi siano destinati, da parte di questi ultimi, al finanziamento delle ONLUS medesime);
 - ✓ l'assegnazione di immobili pubblici inutilizzati nonché (tenuto conto della speciale disciplina di siffatta materia) dei beni (mobili e immobili) confiscati alla criminalità organizzata (**lettera i**));

- ✓ la previsione di agevolazioni per il trasferimento di beni patrimoniali agli enti del Terzo settore (**lettera l**);
- ✓ la revisione della disciplina delle ONLUS - in particolare prevedendo una "migliore definizione delle attività istituzionali e di quelle connesse" (così la conclusiva **lettera m**). Sono ad ogni modo ribaditi sia il vincolo di non prevalenza delle attività connesse sia il divieto di qualsiasi distribuzione di utili o di avanzi di gestione. Del pari, sono mantenute ferme le condizioni di maggior favore relative alle organizzazioni di volontariato, alle cooperative sociali, alle organizzazioni non governative (per un approfondimento sulle diverse tipologie di enti, v. *infra* la Parte II di questo *dossier*).

Articolo 10 (Disposizioni finanziarie e finali)

Il **comma 1** prevede che l'attuazione delle deleghe legislative recate dal presente disegno di legge possa avere oneri finanziari solo entro le disponibilità sancite dalla legge di stabilità 2015 (ossia la legge n. 190 del 2014).

Quest'ultima ha autorizzato (all'articolo 1, comma 187) per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e del servizio civile, la spesa di: 50 milioni di euro per l'anno 2015; 140 milioni di euro per l'anno 2016; 190 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017.

Aggiuntivi rispetto a tali risorse sono previsti - dal **comma 2** - ulteriori 50 milioni per l'anno 2015, per l'istituzione di un Fondo rotativo per il finanziamento agevolato degli enti del Terzo settore e delle imprese sociali.

Alla copertura di tale onere aggiuntivo si provvede:

- ✓ per 20 milioni, mediante corrispondente riduzione del Fondo interventi strutturali di politica economica (di cui all'articolo 10, comma 5 del decreto-legge n. 282 del 2004);
- ✓ per 20 milioni, mediante corrispondente utilizzo del Fondo speciale di conto capitale dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (Tabella B della legge di stabilità 2014);
- ✓ per 10 milioni, mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo per la crescita sostenibile (di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legge n. 83 del 2012, come rifinanziato ai sensi dell'articolo 1, comma 26, della legge n. 147 del 2013 ossia la legge di stabilità 2014).

Non aggiuntive rispetto agli stanziamenti dettati dalla citata legge di stabilità 2015 sono invece le risorse (non quantificate) da reperire per la rivisitazione del del 'cinque per mille' e del sistema di accreditamento degli enti (**comma 3**).

Il **comma 4** infine reca clausola di salvaguardia per l'applicazione delle previsioni di questo articolo nelle Regioni a Statuto speciale e nelle due Province autonome.

Articolo 11 (*Relazione delle Camere*)

L'articolo pone (in capo al ministro del lavoro e delle politiche sociali) un obbligo di relazione al Parlamento circa l'attività di vigilanza sugli enti di Terzo settore - incluse le imprese sociali - e sullo stato di attuazione della riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti.

La relazione, annuale, deve essere presentate alle Camere entro il 30 giugno.

PARTE II: ALCUNE TIPOLOGIE DI ENTI DEL TERZO SETTORE

I principali enti che compongono il mondo del non profit si differenziano sostanzialmente nella loro struttura, distinguendosi per tipologia e status giuridico.

Oltre alle **Organizzazioni non lucrative di utilità sociale** (ONLUS), la cui regolamentazione e il cui regime fiscale sono dettati dal decreto legislativo n. 460 del 1997 (*Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*), compongono questa vasta categoria le **associazioni del volontariato**, disciplinate dalla legge n. 266 del 1991 (*Legge quadro sul volontariato*), **le cooperative sociali**, di cui alla legge n. 381 del 1991 (*Disciplina delle cooperative sociali*), le **fondazioni ex-bancarie**, disciplinate dal decreto legislativo n. 153 del 1999 (*Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del D.Lgs. 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 dicembre 1998, n. 461*) e le **associazioni di promozione sociale**, di cui alla legge n. 383 del 2000 (*Disciplina delle associazioni di promozione sociale*).

A completamento del quadro sopra esposto va poi ricordato che la legge n. 118 del 2005 (*Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale*) ha disciplinato un tipo particolare di **impresa**, definita "**sociale**", comprendente soggetti con differenti connotazioni giuridiche ma che svolgono la propria attività, anche imprenditoriale, al di fuori della logica del profitto propria del mercato. L'elemento unificante è rappresentato proprio dall'assenza di fine di lucro, vale a dire dalla mancata redistribuzione degli utili tra gli associati. In attuazione della delega è stato poi emanato il decreto legislativo n. 155 del 2006 (*Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118*).

LE ORGANIZZAZIONI DEL VOLONTARIATO

La legge n. 266 del 1991 (*Legge quadro sul volontariato*) definisce il volontariato come un'attività prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, anche indiretto, ed esclusivamente per fini di solidarietà.

L'assenza della finalità di lucro non esclude la possibilità di conseguire risultati economici positivi, con il conseguente consolidamento patrimoniale e finanziario. Il divieto riguarda infatti l'impossibilità di distribuire utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale, durante la vita dell'organizzazione.

La legge non individua i settori di attività nei quali le organizzazioni di volontariato devono operare.

A differenza di quanto stabilito dalla legge n. 383 del 2000 per le Associazioni di promozione sociale, l'articolo 3, comma 2, della legge n. 266 del 1991 prevede espressamente che le organizzazioni di volontariato possano assumere la *forma giuridica* che ritengono più adeguata al perseguimento dei propri fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico e con le specifiche previsioni che gli accordi degli aderenti devono contenere. Tuttavia l'organizzazione di volontariato deve espressamente prevedere nell'atto costitutivo, accordo o statuto: l'assenza di fini di lucro; la democraticità della struttura - da intendersi come l'obbligo di osservare e garantire all'interno dell'organizzazione la parità di trattamento tra gli aderenti e la loro effettiva partecipazione alla vita associativa -; l'elettività e la gratuità delle cariche associative; la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti; i criteri di ammissione e di esclusione di questi ultimi, nonché i loro diritti.

La qualità di *volontario* è *incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo* e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui si fa parte. Al volontario aderente possono essere soltanto rimborsate, dall'organizzazione di appartenenza, le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata.

Lavoratori dipendenti o prestazioni di lavoro autonomo sono possibili esclusivamente nei limiti necessari al regolare funzionamento delle associazioni.

Ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 266 del 1991, tutte le organizzazioni di volontariato hanno l'obbligo di assicurare tutti gli aderenti contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso terzi. La copertura assicurativa deve avvenire tramite assicurazioni private che possono essere stipulate in forma collettiva o in forma numerica come previsto dall'articolo 2 del decreto ministeriale 14 febbraio 1992. Gli oneri relativi alla copertura assicurativa, qualora l'organizzazione stipuli delle convenzioni con gli enti pubblici, sono a carico dell'ente pubblico con il quale viene stipulata la convenzione medesima.

Le fonti da cui le organizzazioni possono trarre le *risorse economiche* necessarie al loro funzionamento sono: i contributi degli aderenti, di privati, dello Stato, di organismi internazionali; eventuali donazioni e lasciti testamentari; i rimborsi derivanti da convenzioni e, infine, le entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali.

Fra le risorse economiche vale la pena ricordare il *Fondo speciale per il volontariato*, istituito in tutte le regioni ai sensi dell'art. 15 della legge n. 266 del 1991, è alimentato dagli enti dalle Fondazioni bancarie attraverso l'accantonamento annuale di 1/15 degli utili.

Non esiste un registro nazionale delle Organizzazioni di volontariato. La legge n. 266 del 1991 ha istituito *registri regionali e provinciali* e ha incaricato le regioni e le province autonome ad istituire e disciplinare i registri delle organizzazioni di volontariato. Le leggi regionali hanno, in alcuni casi, delegato o trasferito le funzioni alle province. Nel caso di delega delle funzioni occorre ricordare che la responsabilità ultima della corretta tenuta del registro resta alle regioni le quali possono infatti graduare il contenuto dell'incarico stabilendo quali dei compiti compresi nella funzione assegnare alle singole province.

Si ricorda inoltre che la legge n. 476 del 1987 ("Nuova disciplina del sostegno alle attività di promozione sociale e contributi alle associazioni combattentistiche") e la legge n. 438 del 1998 ("Contributo statale a favore delle associazioni nazionali di promozione sociale") prevedono la concessione di un contributo in favore di:

- associazioni le cui attività siano svolte a livello nazionale: in particolare si richiede che l'ente o associazione siano diffusi nell'ambito del territorio in almeno 10 regioni, con sedi presenti ed operanti da oltre tre anni consecutivamente alla data della presentazione della domanda. Sono queste le cosiddette associazioni "storiche" (U.I.C. – Unione Italiana Ciechi, U.N.M.S. – Unione Nazionale mutilati ed invalidi per servizio, A.N.M.I.L – Associazione nazionale mutilati ed invalidi per lavoro, A.N.M.I.C – Associazione nazionale mutilati ed invalidi civili, E.N.S. – Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordomuti);
- associazioni che operano con ampia partecipazione degli associati e agiscono secondo criteri democratici per quanto riguarda l'ordinamento interno, garantendo la presenza delle minoranze. Queste associazioni dette 'non storiche' promuovano l'integrale attuazione dei diritti costituzionali concernenti l'uguaglianza di dignità e di opportunità e la lotta contro ogni forma di discriminazione nei confronti dei cittadini che, per cause di età, di deficit psichici, fisici o funzionali o di specifiche condizioni socio economiche, siano in condizione di marginalità sociale.

La legge n. 438 del 1998, art. 1, comma 2, stabilisce che il contributo statale debba essere ripartito nel modo seguente:

- 50% alle cosiddette 'associazioni storiche', tra cui è ripartito in parti uguali;
- 50% alle cosiddette 'associazioni non storiche', tra cui è ripartito secondo i criteri stabiliti dall'articolo 1, comma 3 della legge n. 438 del 1998.

Gli enti e le associazioni italiane che usufruiscono del contributo sono tenuti ad utilizzarlo per fini di promozione e integrazione sociale. Il contributo viene stanziato annualmente e varia a seconda della ripartizione effettuata dal Fondo nazionale delle politiche sociali.

La legge n. 476 del 1987 prevede inoltre che possano essere ammessi a contributo anche i soggetti aventi sede unica o sedi in meno di dieci regioni, a condizione che l'attività svolta da detti soggetti sia riconosciuta di evidente funzione sociale. Tale requisito deve essere desunto in modo incontrovertibile da un provvedimento emesso da un'Amministrazione statale.

La concessione del contributo è subordinata alla presentazione di apposita istanza, corredata dalla documentazione prevista.

LE COOPERATIVE SOCIALI

Nel *codice civile*, la società cooperativa viene definita come *società a capitale variabile con scopo mutualistico*.

Fondamentale è la distinzione tra cooperative a mutualità prevalente e cooperative non a mutualità prevalente, dette "cooperative diverse".

In base al Codice Civile *sono società cooperative a mutualità prevalente*, quelle che (art. 2512):

- svolgono la loro attività prevalentemente in favore dei soci, consumatori o utenti di beni o servizi;
- si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della loro attività, delle prestazioni lavorative dei soci;
- si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della loro attività, degli apporti di beni o servizi da parte dei soci.

Il codice civile prevede criteri oggettivi per il calcolo della prevalenza e fissa i vincoli statuari da adottare per le cooperative a mutualità prevalente (art. 2513 e 2514).

Le *cooperative sociali* sono considerate di diritto a *mutualità prevalente*. Le disposizioni fiscali di carattere agevolativo previste dalle leggi speciali si applicano soltanto alle cooperative a mutualità prevalente. Nelle cooperative a mutualità prevalente non possono essere distribuiti dividendi in misura superiore all'interesse dei buoni postali fruttiferi aumentato di due punti. Il patrimonio di una cooperativa non può essere distribuito.

Le cooperative sono caratterizzate dal voto capitaro dei soci, ovvero dal fatto che ogni socio ha diritto a un voto in Assemblea, indipendentemente dal valore della propria quota di capitale sociale:

viceversa, nelle società per azioni i voti sono attribuiti in proporzione al numero di azioni (con diritto di voto) possedute da ogni socio.

Gli statuti delle cooperative sociali possono prevedere la presenza di soci volontari che prestano la loro attività gratuitamente.

Per quanto non specificatamente disciplinato dalle norme del codice civile, alle cooperative (artt. 2511-2548), si applica quanto disposto dalla legge n. 381 del 1991.

La legge individua *due tipologie di cooperative sociali*:

1. cooperative "di tipo A" destinate ad occuparsi della *gestione dei servizi socio sanitari, assistenziali ed educativi*;
2. cooperative "di tipo B" destinate allo svolgimento *d'attività produttive (agricole, industriali, commerciali o di servizi) finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate* (invalidi fisici, psichici e sensoriali, ex degenti di istituti psichiatrici, soggetti in trattamento psichiatrico, tossicodipendenti, alcolisti, minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione). Le *persone svantaggiate* devono costituire almeno il *trenta per cento dei lavoratori della cooperativa* e, compatibilmente con il loro stato soggettivo, essere socie della cooperativa stessa.

Gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della *pubblica amministrazione*, possono *stipulare convenzioni con le cooperative di tipo B*, ovvero con analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri dell'Unione Europea, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate. *Per la stipula delle convenzioni* le cooperative sociali debbono risultare *iscritte in un apposito albo regionale* (vedi *supra*). Gli analoghi organismi aventi sede negli altri Stati UE debbono essere in possesso di requisiti equivalenti a quelli richiesti per l'iscrizione a tale albo e risultare iscritti in specifiche liste regionali, ovvero dare dimostrazione con idonea documentazione del possesso dei requisiti stessi.

All'interno della cooperativa possono coesistere *diverse tipologie di soci*: i soci prestatori che svolgono attività lavorativa retribuita; i soci volontari che prestano la loro attività gratuitamente; i soci fruitori, ossia le persone beneficiarie dei servizi.

Le disposizioni della legge n. 381 del 1991 trovano applicazione anche nei confronti dei *consorzi* costituiti come società cooperative, ma solo nel caso in cui la base sociale sia formata in misura non inferiore del settanta per cento da cooperative sociali.

Il D.M. 23 giugno 2004 ha istituito *l'Albo delle Società Cooperative presso il Ministero delle Attività Produttive*, che ne ha disciplinato le modalità di iscrizione. Tale Albo, che ha sostituito i Registri Prefettizi e lo Schedario Generale della cooperazione, è gestito con modalità informatiche dal Ministero che si avvale degli uffici delle Camere di Commercio. Esso è suddiviso in due sezioni: la I dedicata alle Società cooperative a mutualità prevalente, in cui devono iscriversi le Cooperative a mutualità prevalente di cui agli artt. 2512, 2513, e 2514, del codice civile. Nell'ambito di questa sezione è stata creata un'ulteriore sezione per le cooperative a mutualità prevalente di diritto, come ad esempio le cooperative sociali, qualificate in tal modo direttamente dalla legge; la II sezione è dedicata alle Società cooperative diverse da quelle a mutualità prevalente⁵.

LE ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE DI UTILITÀ SOCIALE (ONLUS)

L'articolo 10 del decreto legislativo n. 460 del 1997, che regola il settore del non profit secondo criteri di unitarietà e coordinamento in materia di normativa tributaria degli enti non commerciali, ha introdotto nell'ordinamento nazionale le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS).

All'interno dei soggetti del Terzo settore, le ONLUS costituiscono una *categoria rilevante ai soli fini fiscali, alla quale è destinato un regime tributario di favore in considerazione delle finalità di solidarietà sociale perseguite*.

L'articolo 10 del decreto legislativo n. 460 del 1997 non indica un'ulteriore tipologia giuridica di diritto civile di organizzazione non profit, ma una *specifica categoria del diritto tributario*.

Ne deriva che possono qualificarsi come ONLUS: le associazioni con o senza personalità giuridica; i comitati; le fondazioni; le società cooperative e altri enti di carattere privato purché perseguano finalità meritevoli di tutela.

Al contrario, non possono qualificarsi come ONLUS e sono *soggetti esclusi*: gli enti pubblici, le società commerciali diverse dalle cooperative, le fondazioni bancarie, i partiti e i movimenti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni di datori di lavoro e le associazioni di categoria⁶.

⁵ Per una analisi puntuale degli aspetti economici, patrimoniali e occupazionali si rimanda al 2° Rapporto Euricse, *La cooperazione italiana negli anni della crisi*, che analizza il mondo della cooperazione nel periodo 2008-2011.

⁶ Per quanto riguarda la partecipazione alle ONLUS di enti pubblici, la Circolare n.38/E del 1 agosto 2011 dell'Agenzia delle entrate chiarisce che "la qualifica di ONLUS non deve essere negata ad

La *condizione necessaria per acquisire la qualifica di ONLUS* è dunque individuata dalla *finalità di solidarietà sociale* rivolta ad apportare benefici a persone svantaggiate in ragione di condizioni fisiche, sociali, economiche o familiari, oppure a componenti di collettività estere relativamente agli aiuti umanitari.

L'articolo 10 specifica che le *finalità di solidarietà sociale si intendono sempre perseguite* per i soggetti del terzo settore che svolgono attività in uno o più dei *settori riferibili a*:

- assistenza sociale e socio-sanitaria;
- assistenza sanitaria;
- beneficenza;
- istruzione;
- formazione;
- sport dilettantistico;
- tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico;
- tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente;
- promozione della cultura e dell'arte;
- tutela dei diritti civili;
- ricerca scientifica di particolare interesse sociale;
- cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale;
- esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale.

Ulteriore *condizione necessaria* per acquisire la qualifica di ONLUS, è che gli *statuti o atti costitutivi dei soggetti che intendono qualificarsi* come tali devono prevedere espressamente le seguenti clausole, indicate nell'art. 10, comma 1, del decreto istitutivo:

- il divieto di svolgere attività diverse da quelle di solidarietà sociale, ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse;
- il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione, nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o effettuate a favore di altre ONLUS che, per legge, statuto o regolamento, facciano parte della medesima ed unitaria struttura;

organizzazioni partecipate da enti pubblici e/o società commerciali qualora questi non esercitino un'influenza dominante nelle determinazioni della ONLUS". La circolare premette che "L'ultimo decennio ha visto il proliferare di enti di natura privata del terzo settore costituiti (o partecipati) da enti pubblici e da società commerciali (es. fondazioni di comunità, fondazioni d'impresa). Tale fenomeno è da attribuirsi alla necessità, non solo di ridurre l'utilizzo di risorse pubbliche in specifici ambiti, ma anche di sperimentare nuove soluzioni di partenariato attivo fra le organizzazioni del terzo settore da un lato e gli enti pubblici e le società commerciali dall'altro, in specie alla luce del principio di sussidiarietà previsto dall'art. 118, ultimo comma, della Costituzione".

- l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse;
- l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale;
- obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale;
- obbligo di uniformare l'organizzazione a principi di democrazia interna.

L'art. 10, comma 8, prevede *l'automatica acquisizione della qualifica di ONLUS* per:

- le organizzazioni di volontariato iscritte nel registro regionale;
- le Organizzazioni non governative (ONG);
- le cooperative sociali iscritte nella “sezione cooperazione sociale” del registro prefettizio;
- i consorzi costituiti interamente da cooperative sociali. Questi soggetti sono definiti *ONLUS di diritto*.

Come già detto, le ONLUS, se in possesso dei requisiti sopra elencati, possono usufruire di rilevanti agevolazioni fiscali e di un regime tributario agevolato per quanto riguarda le imposte sui redditi, l'IVA e le altre imposte indirette. Per beneficiare delle agevolazioni i soggetti interessati devono chiedere l'iscrizione all'*Anagrafe unica delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, presentando una comunicazione all'Agenzia delle Entrate. Tale adempimento non è richiesto alle cosiddette *Onlus di diritto*.

Per quanto riguarda le agevolazioni fiscali, ai fini delle imposte dirette:

- non è considerata attività commerciale lo svolgimento di attività istituzionali;
- non concorrono alla formazione della base imponibile i proventi derivanti dall'esercizio di attività connesse o le somme versate dagli associati o partecipanti a titolo di contributo o quote associative;
- non concorrono alla formazione del reddito i fondi raccolti durante manifestazioni pubbliche occasionali, anche se in contropartita di beni di modico valore o di servizi;
- non concorrono alla formazione del reddito i contributi corrisposti da amministrazioni pubbliche in regime convenzionale.

Per quanto riguarda l'Iva, per esempio, non c'è l'obbligo di ricevuta o scontrino fiscale per le operazioni riconducibili alle attività istituzionali. Tra le agevolazioni riguardanti le altre imposte indirette rientrano: l'esenzione dall'imposta di bollo e della tassa sulle concessioni governative il pagamento dell'imposta di registro in misura fissa sugli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili e degli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento.

LE ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE (APS)

La legge n. 383 del 2000 ha operato il riconoscimento delle associazioni di promozione sociale e ne ha disciplinato la costituzione, stabilendo i principi cui regioni e province autonome si devono attenere nel disciplinare i rapporti tra le istituzioni pubbliche e le APS.

Le APS possono essere associazioni riconosciute e non riconosciute, movimenti e gruppi purché svolgano attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza scopo di lucro e garantendo il rispetto della libertà degli associati. Si esclude espressamente che rientrino nella categoria delle APS: i partiti politici, le organizzazioni sindacali e professionali; sono inoltre esclusi i circoli privati e le associazioni che pongano limitazioni con riferimento alle condizioni economiche degli associati o discriminazioni in relazione all'ammissione dei medesimi.

Le APS traggono le *risorse economiche* per il loro funzionamento e per lo svolgimento delle loro attività da: quote e contributi degli associati; eredità, donazioni e legati; contributi dello Stato, delle regioni, di enti locali, di enti o di istituzioni pubblici, anche finalizzati al sostegno di specifici e documentati programmi realizzati nell'ambito dei fini statutari; contributi dell'Unione europea e di organismi internazionali; entrate derivanti da prestazioni di servizi convenzionati; proventi delle cessioni di beni e servizi agli associati e a terzi, anche attraverso lo svolgimento di attività economiche di natura commerciale, artigianale o agricola, svolte in maniera ausiliaria e sussidiaria e comunque finalizzate al raggiungimento degli obiettivi istituzionali; erogazioni liberali degli associati e dei terzi; entrate derivanti da iniziative promozionali.

La dottrina appare concorde nel sottolineare che uno degli obiettivi principali delle leggi n. 266 del 1991 e n. 383 del 2000 è stato proprio quello di riconoscere ampia capacità giuridica anche alle associazioni non riconosciute (prive di personalità giuridica) dando ad esse la possibilità di acquistare immobili ed esercitare diritti di proprietà, di promuovere azioni legali, di stipulare convenzioni con enti pubblici ed accettare eredità, eliminando così il problema legato alla natura concessoria e discrezionale del procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica.

Nel definire le modalità di costituzione delle APS, la legge specifica il *contenuto necessario minimo dello statuto*: di particolare rilievo, l'espressa dichiarazione di assenza di fini di lucro, intesa come divieto di distribuzione degli utili tra gli associati, e l'obbligo di reinvestire l'eventuale avanzo di gestione in attività istituzionali statutariamente previste.

L'articolo 7 della legge n. 383 del 2000 dispone l'istituzione di un *Registro nazionale delle APS* presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, poi disciplinato dal Decreto 471/2001.

Per poter iscriversi al registro nazionale è necessario che un'associazione sia presente in almeno 5 regioni e in almeno 20 province del territorio nazionale, mentre i requisiti per l'iscrizione nei *registri regionali* variano secondo la regione di riferimento.

Ad oggi il Registro Nazionale delle Associazioni di Promozione Sociale conta circa 160 associazioni; se a queste però si aggiungono tutte quelle iscritte nei vari registri regionali, il numero aumenta esponenzialmente e si arriva a toccare quota 200.000; a queste sono associati circa 10.000.000 di cittadini.

La legge individua una pluralità di *agevolazioni per le associazioni di promozione sociale iscritte nei registri* (articoli da 20 a 32). In particolare, la legge n. 383 del 2000 estende anche alle APS il beneficio della detraibilità delle erogazioni liberali effettuate da privati e imprese e prevede la possibilità, per le associazioni, di partecipare al riparto del cinque per mille.

Inoltre, sono state estese alle APS alcune agevolazioni fiscali tipiche delle ONLUS quali la riduzione delle tariffe postali ovvero la possibilità per i comuni di prevedere delle agevolazioni sui tributi di propria competenza.

Ci sono poi vantaggi finanziari consistenti nel riconoscimento alle APS delle provvidenze creditizie e fideiussorie previste per cooperative e consorzi, nonché nell'accesso ai finanziamenti del Fondo sociale europeo per progetti finalizzati al raggiungimento dei fini istituzionali.

Inoltre, alle APS sono riconosciuti altri vantaggi amministrativi volti a rafforzare le intese e i rapporti con gli enti locali di riferimento, quali la possibilità di utilizzare gratuitamente per iniziative temporanee od ottenere in comodato beni mobili e immobili non utilizzati dagli enti locali per fini istituzionali. Inoltre, le APS possono esercitare attività turistiche e ricettive per i propri associati e possono ottenere dal Sindaco autorizzazioni temporanee alla somministrazione di alimenti e bevande (ma tale possibilità è riconosciuta solamente alle associazioni di promozione sociale con finalità assistenziali riconosciute dal Ministero dell'Interno, ai sensi dell'articolo 11, comma 4-bis, del d.P.R. 917/1986).

La legge individua anche delle *agevolazioni per gli aderenti delle APS*; questi ultimi, ad esempio, per poter espletare le attività istituzionali svolte sulla base di convenzioni con enti pubblici, hanno diritto ad usufruire di forme di flessibilità nell'orario di lavoro, cosa che non è prevista per gli aderenti delle Associazioni di volontariato.

La legge n. 383 del 2000 disciplina l'istituzione e le funzioni di un Osservatorio nazionale dell'associazionismo, con sede presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con le seguenti competenze: assistenza nella tenuta e nell'aggiornamento del registro nazionale; promozione di studi e ricerche; pubblicazione di un rapporto biennale sul fenomeno associativo; sostegno delle iniziative di formazione e di aggiornamento nonché di progetti di informatizzazione; pubblicazione di un bollettino periodico di informazione; approvazione di progetti sperimentali finalizzati a fronteggiare particolari emergenze sociali e a favorire metodologie di intervento particolarmente avanzate; promozione di scambi e forme di collaborazione fra le associazioni di promozione sociale italiane e straniere; organizzazione di una conferenza nazionale sull'associazionismo; esame dei messaggi di utilità sociale.

La situazione regionale in materia di Registri e Osservatori è alquanto disomogenea, anche perché la legge n. 383 del 2000 non ha fornito indicazioni puntuali e stringenti su come debba essere configurata la normativa regionale sulle associazioni di promozione sociale, con il risultato di un ruolo diverso delle APS nella attuazione delle politiche locali di welfare.

LE FONDAZIONI

La Corte costituzionale (nelle sentenze n. 300 e n. 301 del 2003) ha posto le fondazioni bancarie tra i “soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali” riconoscendole come soggetti privati che operano per scopi di utilità sociale e come tali da sottrarre a una serie di controlli pubblici.

L'articolo 16 del codice civile stabilisce che l'atto costitutivo e lo statuto di una fondazione necessariamente contengano: la denominazione dell'ente; l'indicazione dello scopo, del patrimonio; la sede; le norme sull'ordinamento e sulla amministrazione; i criteri e modalità di erogazione delle rendite. Il fondatore designa la persona o le persone a cui spetta la carica di amministratore. L'organo amministrativo della fondazione decide in modo autonomo sulle modalità di gestione del patrimonio in funzione del migliore raggiungimento dello scopo individuato dal fondatore, ma non può in nessun caso modificarne la destinazione.

Le fondazioni di origine bancaria

Le fondazioni, nate dalla trasformazione delle aziende bancarie in Spa, ai sensi della legge n. 218 del 1990, sono state successivamente

disciplinate dal decreto legislativo n. 153 del 1999 che ne ha chiarito la natura e l'attività.

Esse vengono definite come persone giuridiche private senza fine di lucro, che perseguono in via esclusiva scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico. Le fondazioni possono esercitare attività d'impresa, solo se ciò risulta strumentale al perseguimento dei fini statutari, mentre è loro *preclusa l'attività creditizia* nonché quella di finanziamento o sovvenzione di enti con scopo di lucro o di qualunque impresa, ad eccezione delle imprese strumentali e delle cooperative sociali.

Per quanto riguarda l'assetto organizzativo, gli statuti delle fondazioni devono prevedere organi distinti per l'esercizio delle funzioni di indirizzo, di amministrazione e di controllo. Il loro *patrimonio è rigorosamente vincolato* al perseguimento degli *scopi statutari fissati dal fondatore*.

Come precedentemente detto, l'articolo 15 della legge n. 266 del 1991 prevede che le *fondazioni bancarie siano tenute a destinare ai fondi speciali per il volontariato* una quota non inferiore ad un quindicesimo dei propri proventi, al netto delle spese di funzionamento.

Le fondazioni sono sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Gli utili di gestione vengono impiegati per sostenere attività d'interesse collettivo, in particolar modo nei settori della ricerca scientifica; dell'istruzione; dell'arte; della sanità; della cultura; della conservazione e valorizzazione dei beni ambientali e paesaggistici; dell'assistenza alle categorie sociali deboli e in tutti quei settori, fra quelli ammessi dalla legge, che ciascuna Fondazione ritenga di prevedere nel proprio statuto.

Nel 2013, il patrimonio contabile delle Fondazioni di origine bancaria ammontava a 40,9 miliardi di euro.

Le Fondazioni sono più numerose nel Nord del Paese (sono 47). Nel Nord Ovest in particolare, dove risiedono 5 delle 18 Fondazioni di grande dimensione, il valore medio del patrimonio è più del doppio della media generale (1.070 milioni di euro contro 464). Al Sud e Isole, invece, per ragioni storiche le Fondazioni sono solo 11 e il loro patrimonio medio si attesta sui 174 milioni di euro, al di sotto della metà del dato generale.

Nel 2013, l'attività istituzionale delle 88 Fondazioni ha assorbito 1.287,3 milioni di euro, di cui 884,9 milioni di euro deliberati per la realizzazione dell'attività istituzionale corrente (853,3 per interventi erogativi decisi dalle Fondazioni e 31,5 per i fondi speciali per il volontariato, di cui alla legge 266/1991) e 402,4 milioni di euro destinati all'accantonamento per il sostegno all'attività istituzionale futura.

Nel 2013 le Fondazioni hanno finanziato 22.334 iniziative con un valore medio per intervento di 39.619 euro⁷.

Il 16 ottobre 2013 è stata siglata l'intesa tra l'Acri, in rappresentanza delle Fondazioni di origine bancaria, le rappresentanze del Volontariato, dei Centri di

⁷ Informazioni ricavate dal sito dell'ACRI – Associazione di fondazioni e di casse di risparmio SpA.

Servizio per il Volontariato (CSV) e dei Comitati di gestione (CO.GE), per la rimodulazione dell'accordo sottoscritto dalle stesse parti nel 2010. La nuova intesa rimodula gli impegni precedentemente assunti dalle Fondazioni per il biennio 2013-2014 e li estende al 2015, allungando di fatto di un anno la validità dell'accordo del 2010.

LE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE (ONG)

Le ONG sono organizzazioni delle società civile specializzate nella cooperazione allo sviluppo e nell'aiuto umanitario. Le ONG sono state finora regolate dalla legge n. 49 del 1987, che peraltro è stato previsto sia abrogata⁸, dalla legge n. 125 del 2014, recante disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo.

La legge n. 125 del 2014 definisce una nuova *governance* del sistema della cooperazione, attraverso l'istituzione di:

- il *Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (Cics)*, costituito da rappresentanti dei dicasteri che hanno competenze in materie che sono oggetto di attività di cooperazione allo sviluppo, garantisce la coerenza e il coordinamento delle politiche in materia;
- l'*Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo*, che svolge le attività a carattere tecnico-operativo connesse alle fasi di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione. L'Agenzia eroga servizi, assistenza e supporto tecnico alle altre amministrazioni pubbliche che operano negli ambiti della cooperazione, regolando i rispettivi rapporti con apposite convenzioni; acquisisce incarichi di esecuzione di programmi e progetti dell'Unione europea, di banche, fondi e organismi internazionali e collabora con strutture di altri Paesi aventi analoghe finalità; promuove forme di partenariato con soggetti privati per la realizzazione di specifiche iniziative; può realizzare iniziative finanziate da soggetti privati;
- il *Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo* composto dai principali *soggetti pubblici e privati, profit e non profit, della cooperazione internazionale allo sviluppo*: rappresentanti dei Ministeri coinvolti, delle regioni e delle province autonome di

⁸ Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 125 del 2014 è previsto sia adottato, con regolamento, lo statuto dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, uno dei nuovi organi previsti dalla legge di riforma. Dal primo giorno del sesto mese successivo alla data di entrata in vigore del regolamento dell'Agenzia, è stata prevista l'abrogazione della legge n. 49 del 1987.

Trento e di Bolzano, degli enti locali, dell' Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, delle principali reti di organizzazioni della società civile di cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario, delle università e del volontariato.

Il Capo VI della legge 125/2014 regola i soggetti della cooperazione allo sviluppo, la partecipazione della società civile e i partenariati internazionali.

Sono soggetti del sistema della cooperazione allo sviluppo: le amministrazioni dello Stato, le università e gli enti pubblici; le regioni, le province autonome e gli enti locali; le organizzazioni della società civile e gli altri soggetti non profit; i soggetti con finalità di lucro, qualora agiscano con modalità conformi ai principi della legge di riforma, aderiscano agli standard comunemente adottati sulla responsabilità sociale e alle clausole ambientali, nonché rispettino le norme sui diritti umani per gli investimenti internazionali.

L' articolo 26 della legge elenca le organizzazioni della società civile e gli altri enti non profit che possono essere soggetti attivi della cooperazione allo sviluppo:

- a) organizzazioni non governative (ONG) specializzate nella cooperazione allo sviluppo e nell'aiuto umanitario;
- b) organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) statutariamente finalizzate alla cooperazione allo sviluppo e alla solidarietà internazionale;
- c) *organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito* che nel proprio statuto prevedano come finalità prioritaria la cooperazione internazionale allo sviluppo;
- d) *le organizzazioni e le associazioni delle comunità di immigrati* che mantengono con le comunità dei Paesi di origine rapporti di cooperazione e sostegno allo sviluppo o che collaborano con soggetti autorizzati attivi nei Paesi coinvolti;
- e) *le imprese cooperative e sociali, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori, le fondazioni, le organizzazioni di volontariato, e le associazioni di promozione sociale*, qualora i loro statuti prevedano la cooperazione allo sviluppo tra i fini istituzionali;
- f) *le organizzazioni con sede legale in Italia* che godono da almeno quattro anni dello status consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC).

I criteri su cui misurare le *competenze e l'esperienza* delle *organizzazioni della società civile* e degli altri *soggetti non profit* attivi nella cooperazione sono fissati dal *Comitato congiunto per la cooperazione allo sviluppo*.

Il Comitato è presieduto dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (nuova denominazione attribuita dalla legge 125/2014 al MAE) o dal vice ministro della cooperazione allo sviluppo ed è composto dal direttore generale per la cooperazione allo sviluppo e dal direttore dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. Ad esso partecipano, senza diritto di voto, i responsabili delle rispettive strutture competenti in relazione alle questioni all'ordine del giorno e i rappresentanti del MEF o di altre amministrazioni. Quando si trattano questioni che interessano anche le regioni, ad esso partecipano, senza diritto di voto, un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome e, per gli ambiti di competenza degli enti locali, un rappresentante delle associazioni rappresentative. Il Comitato approva tutte le iniziative di cooperazione di valore superiore a due milioni di euro, delibera le singole iniziative da finanziare e definisce la programmazione annuale con riferimento a Paesi e aree di intervento. Le iniziative di importo inferiore sono portate a conoscenza del Comitato.

A seguito di tali verifiche, le *organizzazioni della società civile* e gli altri *soggetti non profit* attivi nella cooperazione possono essere iscritti in un apposito *elenco pubblicato e aggiornato periodicamente dall'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo*. La verifica delle capacità e dell'efficacia dei medesimi soggetti è rinnovata con cadenza almeno biennale.

Nel *periodo transitorio*, le organizzazioni non governative già riconosciute idonee ai sensi della legge n. 49 del 1987, e considerate organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) ai sensi dell'articolo 10, comma 8, del D. Lgs. 460/1997, alla data di entrata in vigore della legge n. 125 del 2014, sono iscritte all'Anagrafe unica delle ONLUS, su istanza avanzata dalle stesse presso l'Agenzia delle entrate. In ogni caso, per i primi sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge ovvero fino al momento dell'avvenuta iscrizione, rimangono validi gli effetti del riconoscimento dell'idoneità concessa ai sensi della legge n. 49 del 1987 (art. 32 della legge n. 125 del 2014).

Mediante procedure comparative pubbliche, e sulla base di requisiti di competenza, esperienza acquisita, capacità, efficacia e trasparenza, *l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo* può concedere *contributi o affidare* la realizzazione di *iniziative di cooperazione ad organizzazioni della società civile e agli altri soggetti non profit*, che, a loro volta, sono tenuti a rendicontare, per via telematica, i progetti beneficiari di contributi concessi dall'Agenzia e le iniziative di cooperazione allo sviluppo la cui realizzazione è stata loro affidata. *Le attività di cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario svolte dai soggetti non profit e profit iscritti sono da considerarsi, ai fini fiscali, attività di natura non commerciale.*

Per quanto riguarda il *personale impiegato all'estero nelle attività di cooperazione*, le organizzazioni della società civile e gli altri soggetti non profit possono impiegare all'estero personale maggiorenne italiano, europeo o di altri Stati esteri in possesso di adeguati titoli, delle conoscenze tecniche, dell'esperienza professionale e delle qualità personali necessarie,

mediante la stipula di contratti, i cui contenuti sono disciplinati in sede di contrattazione collettiva, nel rispetto dei principi generali in materia di lavoro, anche autonomo, stabiliti dalla normativa italiana. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 125 del 2014, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è convocato un apposito tavolo di contrattazione per la definizione del contratto collettivo nazionale del personale impiegato all'estero nelle attività di cooperazione allo sviluppo. Il personale impiegato all'estero nelle attività di cooperazione in nessun caso può essere utilizzato in operazioni di polizia o di carattere militare.

Le organizzazioni di volontariato e il non profit possono *impiegare il personale anche a titolo volontario, senza la costituzione di un rapporto di lavoro*. In questo caso, l'inquadramento giuridico ed economico analogo a quello riguardante il Servizio civile nazionale con oneri integralmente a carico delle organizzazioni di volontariato e non profit.

ALLEGATO: TESTO DEL DISEGNO DI LEGGE A.S. N. 1870



DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (RENZI)

e dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali (POLETTI)

di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (PADOAN)

(V. Stampato Camera n. 2617)

approvato dalla Camera dei deputati il 9 aprile 2015

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 13 aprile 2015*

**Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e
per la disciplina del Servizio civile universale**

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e oggetto)

1. Al fine di sostenere la libera iniziativa dei cittadini che si associano per perseguire il bene comune, di elevare i livelli di cittadinanza attiva, coesione e protezione sociale favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, di valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, decreti legislativi in materia di disciplina del Terzo settore. Per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità. Non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati e le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche.

2. Con i decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto e in coerenza con la normativa dell'Unione europea e in conformità ai principi e ai criteri direttivi previsti dalla presente legge, si provvede in particolare:

a) alla revisione della disciplina del titolo II del libro primo del codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo

di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute;

b) al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore di cui al comma 1, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti, mediante la redazione di un apposito codice del Terzo settore, secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20, commi 3 e 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni;

c) alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale;

d) alla revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale.

3. I decreti legislativi di cui al comma 2, lettere *a)*, *b)* e *c)*, sono adottati su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti, per quanto di competenza, i Ministri interessati e, ove necessario in relazione alle singole materie oggetto della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata, a norma dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

4. I decreti legislativi di cui al comma 2, lettera *d)*, sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con il Ministro dell'interno, con il Ministro della difesa e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata.

5. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, sono trasmessi al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati entro il quarantacinquesimo giorno antecedente il termine per l'esercizio della delega, perché su di essi siano espressi, entro trenta giorni

dalla data di trasmissione, i pareri delle rispettive Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso il termine previsto per l'espressione dei pareri, i decreti possono essere comunque adottati. Il mancato rispetto del termine previsto al primo periodo per la trasmissione degli schemi dei decreti legislativi alle Camere da parte del Governo comporta la decadenza dall'esercizio della delega.

6. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla presente legge, il Governo può adottare, attraverso la medesima procedura di cui al presente articolo, disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi, tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo emerse.

Art. 2.

(Principi e criteri direttivi generali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) riconoscere e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite, ove si svolge la personalità dei singoli, quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione democratica, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo, ai sensi degli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione;

b) riconoscere e favorire l'iniziativa economica privata, svolta senza finalità lucrative, diretta a realizzare prioritariamente la produzione o lo scambio di beni o servizi di utilità sociale o d'interesse generale, anche al fine di elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali;

c) assicurare, nel rispetto delle norme vigenti, l'autonomia statutaria degli enti, al fine di consentire il pieno conseguimento

delle loro finalità e la tutela degli interessi coinvolti;

d) semplificare la normativa vigente, garantendone la coerenza giuridica, logica e sistematica.

Art. 3.

(Revisione del titolo II del libro primo del codice civile)

1. Il decreto legislativo di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *a)*, è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) rivedere e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica e prevedere obblighi di trasparenza e di informazione, anche verso i terzi, attraverso forme di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali dell'ente;

b) disciplinare, nel rispetto del principio di certezza nei rapporti con i terzi e di tutela dei creditori, il regime di responsabilità limitata degli enti riconosciuti come persone giuridiche e la responsabilità degli amministratori, tenendo conto del rapporto tra il patrimonio netto e il complessivo indebitamento degli enti medesimi;

c) assicurare il rispetto dei diritti degli associati, con particolare riguardo ai diritti di informazione, partecipazione e impugnazione degli atti deliberativi, e il rispetto delle prerogative dell'assemblea, prevedendo limiti alla raccolta delle deleghe;

d) prevedere che alle associazioni e alle fondazioni che esercitano stabilmente e prevalentemente attività d'impresa si applichino le norme previste dai titoli V e VI del libro quinto del codice civile, in quanto compatibili.

Art. 4.

(Riordino e revisione della disciplina del Terzo settore e codice del Terzo settore)

1. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *b*), si provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore mediante la redazione di un codice per la raccolta e il coordinamento delle relative disposizioni, con l'indicazione espressa delle norme abrogate a seguito della loro entrata in vigore, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) stabilire le disposizioni generali e comuni applicabili, nel rispetto del principio di specialità, agli enti del Terzo settore;

b) individuare le attività solidaristiche e di interesse generale che caratterizzano gli enti del Terzo settore, il cui svolgimento costituisce requisito per l'accesso alle agevolazioni previste dalla normativa e che sono soggette alle verifiche di cui alla lettera *g*);

c) definire forme e modalità di organizzazione, amministrazione e controllo degli enti ispirate ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori nonché ai principi di efficacia, di efficienza, di trasparenza, di correttezza e di economicità della gestione degli enti, prevedendo strumenti idonei a garantire il rispetto dei diritti degli associati e dei lavoratori, con facoltà di adottare una disciplina differenziata che tenga conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa nonché della disciplina relativa agli enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti o intese con lo Stato;

d) prevedere il divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e del patrimonio dell'ente, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 6, comma 1, lettera *d*);

e) definire criteri e vincoli di strumentalità dell'attività d'impresa eventualmente esercitata dall'ente rispetto alla realizzazione degli scopi istituzionali e introdurre un regime di contabilità separata finalizzato a distinguere la gestione istituzionale da quella imprenditoriale;

f) disciplinare gli obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d'informazione nei confronti degli associati e dei terzi, differenziati anche in ragione della dimensione economica dell'attività svolta e dell'impiego di risorse pubbliche, tenendo conto di quanto previsto dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, nonché prevedere il relativo regime sanzionatorio;

g) individuare specifiche modalità e criteri di verifica periodica dell'attività svolta e delle finalità perseguite;

h) disciplinare, nel pieno rispetto del principio di trasparenza, i limiti e gli obblighi di pubblicità relativi agli emolumenti, ai compensi e ai corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati;

i) riorganizzare il sistema di registrazione degli enti e di tutti gli atti di gestione rilevanti, secondo criteri di semplificazione, attraverso la previsione di un registro unico del Terzo settore, suddiviso in specifiche sezioni, da istituire presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, favorendone, anche con modalità telematiche, la piena conoscibilità in tutto il territorio nazionale. L'iscrizione nel registro, subordinata al possesso dei requisiti previsti ai sensi delle lettere b), c) e d), è obbligatoria per gli enti del Terzo settore che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni o di fondi europei destinati al sostegno dell'economia sociale o che esercitano attività in regime di convenzione o di accreditamento con enti pubblici o che intendono avvalersi delle agevolazioni previste ai sensi dell'articolo 9;

l) prevedere in quali casi l'amministrazione, all'atto della registrazione degli enti nel registro unico di cui alla lettera i), acquisisce l'informazione o la certificazione anti-mafia;

m) valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali nonché di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale e individuare criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi d'interesse generale, improntati al rispetto di *standard* di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione, nonché criteri e modalità per la valutazione dei risultati ottenuti;

n) prevedere strumenti che favoriscano i processi aggregativi, anche a livello di regione e di provincia autonoma, di enti con finalità statutarie affini, anche allo scopo di definire la loro rappresentatività presso i soggetti istituzionali;

o) prevedere che il coordinamento delle politiche di governo e delle azioni di promozione e di indirizzo delle attività degli enti di cui alla presente legge sia assicurato, in raccordo con i Ministeri competenti, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Art. 5.

(Attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso)

1. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), si provvede altresì al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso, tenuto conto di quanto previsto dagli articoli 2, 4 e 9 e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) armonizzazione e coordinamento delle diverse discipline vigenti in materia

di volontariato e di promozione sociale, valorizzando i principi di gratuità, democraticità e partecipazione e riconoscendo la specificità e le tutele dello *status* di volontario all'interno degli enti del Terzo settore;

b) promozione della cultura del volontariato, in particolare tra i giovani, anche attraverso apposite iniziative da svolgere nell'ambito delle strutture e delle attività scolastiche;

c) valorizzazione delle diverse esperienze di volontariato, anche attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato nelle attività di promozione e di sensibilizzazione, e riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo delle competenze acquisite dai volontari;

d) riconoscimento e valorizzazione delle reti associative di secondo livello, intese quali associazioni composte da enti del Terzo settore, e previsione di forme di controllo delle medesime;

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

1) che gli stessi siano promossi da organizzazioni di volontariato per finalità di supporto tecnico, formativo e informativo degli enti del Terzo settore e per il sostegno di iniziative territoriali solidali;

2) che debbano costituirsi in una delle forme previste per gli enti del Terzo settore acquisendo la personalità giuridica;

3) che al loro finanziamento si provveda stabilmente, attraverso una programmazione triennale, con le risorse previste dall'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, e che, qualora si utilizzino risorse diverse, le medesime siano comprese in una contabilità separata;

4) che al controllo delle attività e della gestione dei medesimi provvedano organismi regionali e nazionali, la cui costituzione sia ispirata a criteri di efficienza e di contenimento dei costi di funzionamento, i

quali non possono essere posti a carico delle risorse di cui all'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266;

f) revisione e razionalizzazione del sistema degli Osservatori nazionali per il volontariato e per l'associazionismo di promozione sociale;

g) previsione di requisiti uniformi per i registri e per gli Osservatori nazionali e regionali;

h) previsione di un regime transitorio volto a disciplinare lo *status* giuridico delle società di mutuo soccorso di cui alla legge 15 aprile 1886, n. 3818, già esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, nell'eventualità che intendano rinunciare alla natura di società di mutuo soccorso per continuare ad operare quali associazioni senza fini di lucro, con particolare riguardo alle condizioni per mantenere il possesso del proprio patrimonio, che deve essere comunque volto al raggiungimento di finalità solidaristiche.

Art. 6.

(Impresa sociale)

1. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), si provvede al riordino e alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale, tenuto conto di quanto previsto dagli articoli 2, 4 e 9 e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) qualificazione dell'impresa sociale quale impresa privata con finalità d'interesse generale, avente come proprio obiettivo primario la realizzazione di impatti sociali positivi conseguiti mediante la produzione o lo scambio di beni o servizi di utilità sociale, che destina i propri utili prevalentemente al raggiungimento di obiettivi sociali e che adotta modalità di gestione responsabili, trasparenti e che favoriscono il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli

utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività;

b) ampliamento dei settori di attività di utilità sociale, aggiungendo ai settori previsti dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, anche quelli del commercio equo e solidale, dei servizi per il lavoro finalizzati all'inserimento dei lavoratori svantaggiati, dell'alloggio sociale e dell'erogazione del microcredito da parte di soggetti a ciò abilitati in base alla normativa vigente, e individuazione dei limiti per lo svolgimento di attività commerciali diverse da quelle di utilità sociale;

c) acquisizione di diritto della qualifica di impresa sociale da parte delle cooperative sociali e dei loro consorzi;

d) previsione di forme di remunerazione del capitale sociale e di ripartizione degli utili, da assoggettare a condizioni e limiti massimi, differenziabili anche in base alla forma giuridica adottata dall'impresa, in analogia con quanto disposto per le cooperative a mutualità prevalente, che assicurino in ogni caso la prevalente destinazione degli utili al conseguimento degli obiettivi sociali;

e) previsione di specifici obblighi di trasparenza e di limiti in materia di remunerazione delle cariche sociali e di retribuzione dei titolari degli organismi dirigenti;

f) ridefinizione delle categorie di lavoratori svantaggiati tenendo conto delle nuove forme di esclusione sociale, anche con riferimento ai principi di pari opportunità e non discriminazione di cui alla vigente normativa nazionale e dell'Unione europea;

g) possibilità, nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, per le imprese private e per le amministrazioni pubbliche di assumere cariche sociali negli organi di amministrazione delle imprese sociali, salvo il divieto di assumerne la direzione, la presidenza e il controllo;

h) coordinamento della disciplina dell'impresa sociale con il regime delle attività

d'impresa svolte dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale;

i) previsione della nomina, in base a principi di terzietà, fin dall'atto costitutivo, di uno o più sindaci allo scopo di monitorare e vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto da parte dell'impresa sociale, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, anche con riferimento alle disposizioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile.

Art. 7.

(Vigilanza, monitoraggio e controllo)

1. Le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo pubblico sugli enti del Terzo settore, ivi comprese le imprese sociali di cui all'articolo 6, e sulle loro attività, finalizzate a garantire l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare ad essi applicabile, sono esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione, per quanto di competenza, con i Ministeri interessati e con l'Agenzia delle entrate, ferme restando le funzioni di coordinamento e di indirizzo di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *o*). Nello svolgimento di tali funzioni, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali individua modalità di coinvolgimento e raccordo anche con le strutture di cui all'articolo 5, comma 1, lettera *f*), e informa delle attività svolte i soggetti di volta in volta interessati.

2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito delle attività di cui al comma 1, promuove l'adozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo degli enti del Terzo settore anche attraverso l'utilizzo di strumenti atti a garantire la più ampia trasparenza e conoscibilità delle attività svolte dagli enti medesimi, sulla base di apposite convenzioni stipulate con gli organismi maggiormente rappresentativi degli enti

stessi o, con particolare riferimento a quelli di piccole dimensioni, con i centri di servizio per il volontariato di cui all'articolo 5, comma 1, lettera *e*).

3. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentiti gli organismi maggiormente rappresentativi del Terzo settore, predispone linee guida in materia di bilancio sociale e di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore, anche in attuazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera *m*). Per valutazione dell'impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato.

4. All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo le amministrazioni competenti provvedono nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 8.

(Servizio civile universale)

1. Con il decreto legislativo di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *d*), si provvede alla revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 1 della legge 6 marzo 2001, n. 64, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione del servizio civile universale finalizzato, ai sensi degli articoli 52, primo comma, e 11 della Costituzione, alla difesa dei valori fondativi della patria, attraverso la realizzazione di esperienze di cittadinanza attiva, di solidarietà e di inclusione sociale;

b) previsione di un meccanismo di programmazione, di norma triennale, dei contingenti di giovani di età compresa tra 18 e 28

anni che possono essere ammessi al servizio civile universale tramite bando pubblico e di procedure di selezione e avvio dei giovani improntate a principi di semplificazione, trasparenza e non discriminazione;

c) definizione dello *status* giuridico dei giovani ammessi al servizio civile universale, prevedendo l'instaurazione, fra i medesimi giovani e lo Stato, di uno specifico rapporto di servizio civile non assimilabile al rapporto di lavoro, con previsione dell'esclusione di tale prestazione da ogni imposizione tributaria;

d) coinvolgimento degli enti territoriali e degli enti pubblici e privati senza scopo di lucro nella programmazione e nell'organizzazione del servizio civile universale;

e) previsione di criteri e modalità di accreditamento degli enti di servizio civile universale, tenendo conto di quanto previsto dall'articolo 3 della legge 6 marzo 2001, n. 64, nell'ottica della semplificazione e della trasparenza;

f) previsione di criteri e modalità di semplificazione e di trasparenza delle procedure di gestione e di valutazione dell'attività svolta dagli enti di servizio civile universale;

g) previsione di un limite di durata del servizio civile universale, non inferiore a otto mesi complessivi e, comunque, non superiore a un anno, che contemperi le finalità del servizio con le esigenze di vita e di lavoro dei giovani coinvolti, e della possibilità che il servizio sia prestato, in parte, in uno degli Stati membri dell'Unione europea nonché, per iniziative riconducibili alla promozione della pace e della nonviolenza e alla cooperazione allo sviluppo, anche nei Paesi al di fuori dell'Unione europea;

h) riconoscimento e valorizzazione delle competenze acquisite durante l'espletamento del servizio civile universale in funzione del loro utilizzo nei percorsi di istruzione e in ambito lavorativo.

Art. 9.

(Misure fiscali e di sostegno economico)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 disciplinano le misure agevolative e di sostegno economico in favore degli enti del Terzo settore e procedono anche al riordino e all'armonizzazione della relativa disciplina tributaria e delle diverse forme di fiscalità di vantaggio, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e tenuto conto di quanto disposto ai sensi della legge 11 marzo 2014, n. 23, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione di ente non commerciale ai fini fiscali connessa alle finalità di interesse generale perseguite dall'ente e introduzione di un regime tributario di vantaggio che tenga conto delle finalità solidaristiche e di utilità sociale dell'ente, del divieto di ripartizione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e dell'impatto sociale delle attività svolte dall'ente;

b) razionalizzazione e semplificazione del regime di deducibilità dal reddito complessivo e di detraibilità dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche e giuridiche delle erogazioni liberali, in denaro e in natura, disposte in favore degli enti di cui all'articolo 1, al fine di promuovere, anche attraverso iniziative di raccolta di fondi, i comportamenti donativi delle persone e degli enti;

c) completamento della riforma strutturale dell'istituto della destinazione del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti in favore degli enti di cui all'articolo 1, razionalizzazione e revisione dei criteri di accreditamento dei soggetti beneficiari e dei requisiti per l'accesso al beneficio nonché semplificazione e accelerazione delle procedure per il calcolo e l'erogazione dei contributi spettanti agli enti;

d) introduzione, per i soggetti beneficiari di cui alla lettera *c)*, di obblighi di pubblicità delle risorse ad essi destinate, individuando un sistema improntato alla massima trasparenza, con la previsione delle conseguenze sanzionatorie per il mancato rispetto dei predetti obblighi di pubblicità, fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera *f)*;

e) razionalizzazione dei regimi fiscali e contabili semplificati in favore degli enti del Terzo settore di cui all'articolo 1;

f) previsione, per le imprese sociali:

1) della possibilità di accedere a forme di raccolta di capitali di rischio tramite portali telematici, in analogia a quanto previsto per le *start-up* innovative;

2) di misure agevolative volte a favorire gli investimenti di capitale;

g) istituzione di un fondo rotativo destinato a finanziare a condizioni agevolate gli investimenti degli enti del Terzo settore e delle imprese sociali in beni strumentali materiali e immateriali, disciplinandone altresì le modalità di funzionamento e di ripartizione delle risorse;

h) introduzione di meccanismi volti alla diffusione dei titoli di solidarietà e di altre forme di finanza sociale finalizzate a obiettivi di solidarietà sociale;

i) promozione dell'assegnazione in favore degli enti di cui all'articolo 1, anche in associazione tra loro, degli immobili pubblici inutilizzati, nonché, tenuto conto della disciplina in materia, dei beni immobili e mobili confiscati alla criminalità organizzata, secondo criteri di semplificazione e di economicità, anche al fine di valorizzare in modo adeguato i beni culturali e ambientali;

l) previsione di agevolazioni volte a favorire il trasferimento di beni patrimoniali agli enti di cui alla presente legge;

m) revisione della disciplina riguardante le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, in particolare prevedendo una migliore definizione delle attività istituzionali e di

quelle connesse, fermo restando il vincolo di non prevalenza delle attività connesse e il divieto di distribuzione, anche indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e fatte salve le condizioni di maggior favore relative alle organizzazioni di volontariato, alle cooperative sociali e alle organizzazioni non governative.

Art. 10.

(Disposizioni finanziarie e finali)

1. All'attuazione delle deleghe conferite dall'articolo 1, comma 1, fermo restando quanto previsto dai commi 2 e 3 del presente articolo, si provvede nei limiti delle risorse di cui all'articolo 1, comma 187, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

2. Per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, lettera g), è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2015. Al relativo onere si provvede, quanto a 20 milioni di euro, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica, quanto a ulteriori 20 milioni di euro, mediante corrispondente utilizzo dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2015-2017, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2015, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero, e, quanto a 10 milioni di euro, mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo per la crescita sostenibile di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ago-

sto 2012, n. 134, come rifinanziata ai sensi dell'articolo 1, comma 26, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

3. Alla stabilizzazione e al rafforzamento delle misure previste all'articolo 9, comma 1, lettera c), si provvede nei limiti delle risorse di cui all'articolo 1, comma 154, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

4. Le disposizioni della presente legge e quelle dei decreti legislativi emanati in attuazione della stessa si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione.

Art. 11.

(Relazione alle Camere)

1. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, anche avvalendosi dei dati forniti dalle amministrazioni interessate, trasmette alle Camere, entro il 30 giugno di ciascun anno, una relazione sulle attività di vigilanza, monitoraggio e controllo svolte, ai sensi dell'articolo 7, sugli enti del Terzo settore, ivi comprese le imprese sociali di cui all'articolo 6, nonché sullo stato di attuazione della riorganizzazione del sistema di registrazione di cui all'articolo 4, comma 1, lettera i).

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

201	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1101 "Misure urgenti in materia di gestione e prevenzione del rischio idrogeologico"
202	Dossier	Quadro di legalità internazionale del Consiglio di Sicurezza dell'ONU per contrastare le minacce alla sicurezza internazionale provenienti dall'area di crisi del Mediterraneo allargato (2011-2015)
203	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1577-A "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"
204	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1854 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione" <i>Edizione provvisoria</i>
205	Dossier	Dossier del Servizio Studi sullo schema di decreto legislativo "Misure di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183"
206	Dossier	Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose (A.G. 154) Edizione provvisoria
207	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.G. n. 158 Schema di decreto legislativo recante il testo organico delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni
208	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1678 "Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE" Nuovo testo adottato dalla Commissione l'8 aprile 2015
209	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1328-A "Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (collegato alla manovra di finanza pubblica)"
210	Dossier	Immigrazione: cenni introduttivi
211	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1758-A "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014" Il testo proposto dalla 14 ^a Commissione

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".