

**Altraimpresa di Vicenza**

**Convegno sulla riforma del Terzo settore**

*Documento di base (bozza)*

**Vicenza, settembre 2011**

## **Cos'è il terzo settore**

Nelle società moderne, esiste un cospicuo numero di organizzazioni che si sono create un loro spazio operativo fra Stato e mercato. Si differenziano dal primo perché sono soggetti privati, dal secondo perché non sono mosse da finalità lucrative. Per tale motivo sono spesso riassuntivamente denominate Terzo settore (TS), ricorrendo ad una definizione per differenza in considerazione della estrema variabilità del loro modo di strutturarsi nei rapporti interni e di relazionarsi con altri soggetti. Ricorrono tuttavia anche altre definizioni. Talvolta sono denominate organizzazioni non profit, per porre l'accento sulle finalità solidaristiche, che le contraddistinguono dalle classiche imprese commerciali. Più recentemente si è cominciato a considerarle come un possibile pilastro di una società tripolare (pubblico, privato, civile) capace di coltivare istanze sociali più articolate in una prospettiva di forte rinnovamento del welfare.

Del TS, sono stati spesso sottolineati alcuni tratti identificativi come lo spontaneismo, la gratuità, l'altruismo, senza giungere ad una definizione condivisa. Questa difficoltà non viene avvertita come un limite ed al contrario la estrema diversificazione delle forme nelle quali può presentarsi è considerata una grande ricchezza ed un segno di vitalità da difendere e valorizzare. In assenza di una nozione unitaria, sul piano giuridico è necessario far riferimento alla molteplicità dei soggetti che popolano il settore: Comitati, Associazioni (di volontariato, di promozione sociale, sportive, libere; riconosciute; non riconosciute), Fondazioni, Cooperative sociali, Enti lirici, Centri di formazione professionale, Società di mutuo soccorso, Istituti di patronato, ciascuno dei quali può assumere qualificazioni giuridiche aggiuntive come Onlus (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale), Ong (Organizzazioni non governative), Impresa sociale. Ne risulta un quadro così frammentato e venato di corporativismi, da aver mosso più di una iniziativa per una sua profonda riconsiderazione.

## **Aspetti economici e sociali**

L'attività delle organizzazioni del TS ha cominciato a ricevere una considerazione all'altezza dei suoi meriti a partire dagli anni '80, quando è entrato in crisi il welfare state e si è dimostrato impraticabile il modello universalistico dell'assistenza socio - sanitaria adottato in Italia. Di fronte ad una domanda di protezione sociale sempre più esigente e capillare, si è cominciato a guardare con attenzione alla autonoma capacità di organizzazione di vasti strati sociali in settori

tradizionali come quelli del disagio ed anche in settori nuovi come quelli dell'ambiente, della protezione civile, della cultura e della formazione.

Difficile quantificarne il contributo economico con i tradizionali indici. L'ultimo censimento Istat risalente ancora al 2001 ha individuato 221.000 organizzazioni per lo più Associazioni non riconosciute(63%), seguite da Associazioni riconosciute (27%) e Cooperative sociali (2,7%), prevalentemente di piccola e piccolissima dimensione; gli studi più recenti accreditano il TS di un peso in termini sia di PIL che di occupazione fra il 3 ed il 4 per cento, anche se si tratta di valori probabilmente sottostimati per impossibilità di quantificare il contributo di produzione e lavoro di un esercito di 4 milioni di volontari.

La carenza di informazioni di tipo strutturale non è stata di ostacolo al riconoscimento di un forte ruolo sociale. Le reti di prossimità e reciprocità che sa generare sono ritenute indispensabili per lo sviluppo equilibrato di una comunità in tutte le sue espressioni, comprese le attività economiche. I livelli di competitività ed efficienza che in queste possono essere raggiunte dipendono infatti non soltanto da fattori tecnologici ed organizzativi, ma anche dal grado di fiducia che caratterizza le relazioni imprenditoriali, istituzionali, sindacali ed in generale dal sistema di valori di cui può essere permeato un territorio.

## **Aspetti legislativi**

Sul finire del secolo scorso, lo Stato ha cominciato a rivedere le sue politiche in campo assistenziale, ritraendosi progressivamente dalla gestione diretta di alcuni servizi e incoraggiando l'attività di organizzazioni non profit che andavano costituendosi sempre più numerose in tutto il territorio nazionale.

Sintomatico al proposito l'iter del disegno di legge sul volontariato. Avviato nel 1984, si è concluso dopo sette anni di discussioni prendendo forma nella legge 266/91, che ha fatto propri alcuni caratteri storici del volontariato come la spontaneità e la gratuità della prestazione, prevedendo nello stesso tempo la sua organizzazione in Associazioni e l'iscrizione in appositi registri per godere di agevolazioni fiscali e finanziarie.

Altre leggi approvate a breve distanza hanno qualificato gli anni 90 come il decennio del Terzo settore. Il Parlamento ha dedicato una separata considerazione alle Associazioni sportive, approvando la legge 398/91; a poca distanza di tempo ha poi approvato la legge 381/91, dando riconoscimento alle Cooperative sociali che si stavano sviluppando con troppe forzature delle norme civilistiche; l'anno successivo i decreti legislativi 502 e 507 hanno varato la seconda riforma sanitaria nazionale, istituzionalizzando la partecipazione delle Associazioni di volontariato

all'attività delle strutture sanitarie pubbliche; del 2000 è la legge 383 che ha dato riconoscimento alle Associazioni di promozione sociale, distinguendole da quelle di volontariato con una sottile e controversa linea di separazione; sempre del 2000 è la legge quadro sull'assistenza sociale 328, che traccia le linee generali di collaborazione fra settore pubblico e Terzo settore ed in tema di sussidiarietà anticipa alcuni dei contenuti della riforma del Titolo V della Costituzione di poco successiva. Ciascuna di queste leggi ha poi avuto una sua normativa regionale di applicazione e finanziamento, con distinte procedure di istruttoria, registrazione, controllo.

Da segnalare a parte tre interventi normativi, che non hanno creato nuovi soggetti ma hanno introdotto uno status giuridico di cui i soggetti esistenti avrebbero potuto avvalersi nel rispetto di determinate condizioni. La legge 49/87, n° 49 ha creato le Ong, disciplinando la partecipazione del non profit ai progetti di cooperazione internazionale; il d.lgvo 460/97 ha creato le Onlus, prevedendo speciali agevolazioni fiscali a favore delle organizzazioni in possesso di determinati requisiti statutari; la legge 118/2005 ha creato l'Impresa sociale, consentendo alle organizzazioni non profit di assumere le forme giuridiche delle società di capitali nel più ampio obiettivo di riordinare la galassia del terzo settore e di distinguere nettamente il volontariato puro dalle attività di produzione di beni e servizi.

Il nostro ordinamento si è in tal modo infittito di una pluralità di istituti con molte sovrapposizioni, zone grigie e discriminazioni in ambito civilistico e fiscale, facendo emergere una domanda di riforma di cui si sono fatti interpreti l'Agencia del Terzo settore con un apposite pubblicazioni (Proposte per una riforma organica della legislazione del Terzo settore – Aretè, settembre 2009; Libro bianco sul Terzo settore, Il Mulino 2011), alcune forze parlamentari con diversi ddl e lo stesso Governo con un proprio progetto di legge approvato il 31 marzo 2011.

Le recenti misure di politica economica hanno provocato una accelerazione del dibattito in corso. La drastica riduzione dei finanziamenti a tutti livelli (statale, regionale, comunale) e in generale l'accentuato disimpegno del settore pubblico nell'area del sociale sollecitano il TS ad assumere un più ampio ruolo, verificando l'adeguatezza della sua attuale configurazione.

## **Obiettivi del Convegno**

Il Convegno vuole essere un momento di approfondimento del dibattito in corso sulla riforma del TS, affrontando aspetti finora non abbastanza esplorati. I ddl ricordati hanno fermato l'attenzione sulle singole figure giuridiche esistenti per ampliare l'autonomia statutaria, garantire i principi di democraticità nei processi decisionali interni, fissare alcune priorità per l'erogazione

delle contribuzioni finanziarie, consentire l'esercizio di limitate attività d'impresa in esenzione d'imposta se finalizzate agli scopi istituzionali.

Manca in tutti un'ottica di settore.

Nessun ddl si è posto l'obiettivo di ricondurre a sistema la galassia delle organizzazioni esistenti, riducendone la dispersione e incoraggiando la formazione di una catena virtuosa lungo la quale possano muoversi assumendo la figura giuridica più conveniente alle loro caratteristiche e al loro trend di crescita. Un gruppo spontaneo potrebbe inizialmente costituirsi come Comitato, scoprire poi di avere sufficiente stabilità per diventare Associazione, avviare una marginale attività commerciale per autosostentarsi, avere occasione di svilupparla al punto di poter al fine trasformarsi in Cooperativa sociale. Può conoscere anche un processo inverso, ma in ogni caso scoprirebbe che il passaggio da una forma giuridica ad un'altra è traumatico per la mancanza di un minimo di omogeneità regolamentare. In materia di contabilità e bilancio, per esempio, non troverebbe nessuna regola come Comitato, dovrebbe aggirarsi fra regole oscure come Associazione, adottare i sistemi contabili dell'impresa commerciale come Cooperativa. Inoltre non troverebbe nessuna norma che lo incoraggiasse a riconoscersi come tessera di un mosaico collocabile a mezzo fra il terreno dello Stato e quello del mercato.

Manca inoltre in tutti una prospettiva di cooperazione a partire dalla programmazione degli interventi. Il coinvolgimento in fase di esecuzione non basta. Nuove energie possono essere liberate se si imposta un sistema di relazioni triangolari in cui la mano pubblica, il sistema delle imprese ed il TS possano organicamente confrontarsi e coordinare le rispettive capacità, contribuendo non solo alla erogazione di servizi ma anche al consolidamento della reti di prossimità e solidarietà sociale.

Il Convegno intende sottoporre a discussione una linea di riforma ispirata ad una visione dinamica delle attività del Terzo settore, prospettando uno scenario nel quale possano riconoscersi come soggetti protagonisti di un welfare plurale. A tal fine propone due linee di approfondimento:

- 1) La riforma in via legislativa.** Per le motivazioni illustrate, si pone in primo luogo una esigenza di semplificazione. Le figure giuridiche adottabili per le diverse attività devono essere ridotte nel numero, specializzate nelle funzioni, ben regolamentate negli adempimenti amministrativi e contabili. La pluralità dei soggetti deve continuare ad essere considerata una ricchezza, ma devono essere contenuti i suoi eccessi. Per esempio, accorpendo figure affini. Le Associazioni di volontariato ex lege 266/91 e le Associazioni di promozione sociale ex lege 383/2000 potrebbero essere ricondotte ad un'unica categoria di volontariato, obbedendo entrambe a tale spirito. Parallelamente devono essere rivisitate le qualificazioni giuridiche orizzontali, chiedendosi quale possa

essere la loro funzione dopo che alcuni benefici Onlus (es. agevolazioni fiscali per atti di liberalità) sono stati estesi a soggetti privi di tale riconoscimento e che l'Impresa sociale è stata accolta da un sostanziale disinteresse. In secondo luogo, andrebbe posto un freno alla proliferazione di organizzazioni troppo piccole e deboli, prevedendo condizioni minime quanto a numero di soci e operatività per il loro riconoscimento e l'ammissione alle agevolazioni finanziarie e fiscali. Per l'esistente, la norma potrebbe avere una sua gradualità e incoraggiare forme di aggregazione tra organizzazioni simili compresenti nello stesso territorio, contrastando i personalismi di cui è disseminato il TS.

- 2) **La riforma in via amministrativa.** Il nuovo corpus normativo discendente dalla riforma dovrebbe avvalersi di un apparato amministrativo coerente e molto diverso da quello attuale, segmentato per singole figure e funzioni. Accade spesso che per la costituzione di una Fondazione, i promotori debbano redigere più volte lo statuto per conformarsi prima al dettato del codice civile, poi alle diverse normative per il riconoscimento regionale e successivamente alle istruzioni dell'Agenzia delle Entrate per la qualifica di Onlus. Per avviare il coordinamento di cui avrebbero bisogno gli uffici, può essere opportuno costituire degli "Sportelli Unici" in ambito provinciale con un loro riferimento in ambito regionale, capaci di raccordare le competenze degli Enti locali e dell'Amministrazione statale. Sarebbero non solo degli sportelli di riferimento unitari per la molteplicità degli obblighi amministrativi che gli operatori debbono assolvere, ma anche dei luoghi in cui può cominciare a maturare un senso di appartenenza da parte di chi li frequenta, soprattutto se vengono previste opportune forme di coinvolgimento operativo.

Il Convegno intende porre in discussione l'opportunità che la riforma sub 2) possa essere avviata in alcune sue linee senza attendere quella sub 1), legata ad una prospettiva di lungo termine e a ddl strutturati come leggi – delega, cui dovranno seguire non pochi problematici decreti attuativi. Il Veneto può contare sulle strutture decentrate della Regione come gli URP (uffici di relazione col pubblico) esistenti in ogni provincia, che potrebbero essere impegnati nel progetto, coinvolgendo i CSV (centri di servizio per il volontariato), l'Agenzia delle Entrate e gli Ordini professionali. L'iniziativa non avrebbe oneri specifici e richiederebbe solo un intervento di diversa organizzazione delle risorse esistenti, cominciando sperimentalmente da una provincia pilota.

