Il Terzo Settore verso l’applicazione della Riforma

Gianfranco Marocchi, | 27 marzo 2017

Prima

Nel maggio scorso il Parlamento, dopo un cammino durato due anni, ha approvato la legge 106/2016 “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”.

Le premesse di questo atto vengono da lontano.

Già nel corso degli anni Ottanta, infatti, si era iniziato ad identificare, nel pensiero di studiosi e commentatori, quell’insieme di organizzazioni di tipo associativo, volontario, cooperativo o altre forme con nomi tesi ad evidenziarne, al di là delle specificità, una unitarietà di fondo, enfatizzando aspetti comuni quali l’assenza di distribuzione degli utili (“il non profit”) o l’alterità dallo Stato e dal mercato (“Terzo Settore”, “Terzo sistema”) o con altre denominazioni.

Gli stessi soggetti protagonisti di quella stagione, pur nelle grandi differenze tra grandi organizzazioni nazionali e piccoli gruppi locali, chi gestisce servizi e chi fa *advocacy* e nella diversità delle forme giuridiche, avevano iniziato a concepirsi in una dimensione unitaria: nel 1997 nasce il Forum del Terzo Settore e a partire dal 1998 questa rappresentanza è riconosciuta dai Governi come interlocutore con cui relazionarsi e firmare protocolli e intese; dal 2001 il Terzo settore, sempre attraverso il Forum, è rappresentato in un Organo costituzionale come il CNEL.

E anche il fronte normativo non è estraneo a questa sensibilità.

La locuzione “Terzo Settore” appare per la prima volta nella normativa del nostro Paese il 23/12/1996 con la Legge 662; in essa, all’art 1, comma 191, il Governo viene delegato ad instituire una Agenzia investita “dei più ampi poteri di indirizzo, promozione e ispezione per la corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare in materia di Terzo settore”; che però, da un punto di vista giuridico, è un’entità indefinita.

Nel 1997 il D.Lgs 460 disciplina poi le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale (Onlus); vero è che si tratta di una categoria di tipo fiscale: vi è chi ritiene che le facilitazioni fiscali valgano il tipo di vincoli che tale status comporta diventa Onlus, mentre altri no, per cui vi sono ad esempio associazioni iscritte nei relativi albi, che non manifestano interesse per l’acquisizione della qualifica di Onlus. Ma è innegabile che il fatto di definirsi “Onlus”, in mancanza di riferimenti giuridici più pregnanti, abbia assunto, tanto nel linguaggio comune, quanto nella percezione dei soggetti interessati, una valenza quasi identitaria (e non a caso, l’Agenzia di cui sopra, diventa “Agenzia per le Onlus”).

Da quel momento in poi le leggi del nostro Paese utilizzano la locuzione “Terzo settore” per almeno altri 51 atti normativi, oltre a riferirsi 19 volte al termine “no profit”, 8 volte a “non profit” e ben 65 volte a “onlus” – categoria di fatto utilizzata anche al di fuori di confini meramente tributari e talvolta usando i termini quali sinonimi – senza che però l’oggetto a cui la normativa intendeva riferirsi venisse definito giuridicamente.

Questa situazione per certi versi paradossale si accompagna con la proliferazione di una normativa di settore che via via identifica taluni soggetti – la cooperazione sociale con la legge 381/1991; il volontariato con la legge 266/1991; l’associazionismo di promozione sociale con la legge 383/2000, solo per citare i casi principali – prevedendo per ciascuno di essi discipline specifiche, che definiscono forma giuridica, caratteristiche, trattamenti fiscali specifici, albi, regime di controlli, ecc. per ciascuno di questi soggetti. Soggetti che, nel corso dell’ultimo decennio, si sviluppano e si moltiplicano – sono oggi oltre 300 mila, secondo l’Istat - si articolano e si differenziano, conquistano spazi di protagonismo nel welfare locale e in molti

altri settori che intercettano bisogni e aspirazioni dei cittadini, dall’ambiente alla cultura, dalla salute al tempo libero.

Le legislazioni specifiche di ciascuna forma di terzo settore sopra citate vanno senza dubbio apprezzate per avere incoraggiato esiti sociali altamente positivi, ma che hanno avuto anche l’effetto di “divaricare” l’evoluzione dei diversi soggetti facendo sì che “terzo settore” rimanesse un termine di studiosi e articolisti, ma non una categoria giuridica; e ciò non ha mancato di creare sovrapposizioni e incoerenze. Senza contare che, a maggior ragione nel nostro Paese, la definizione di “stati di fatto” risulta ingombrante per ogni ipotesi di disciplina unificante. Insomma, qualsiasi previsione, ad esempio di tipo fiscale, per toccare uno dei terreni più scivolosi, che si volesse oggi introdurre per il terzo settore nel suo insieme, deve fare i conti con il fatto che, con ogni probabilità alcuni dei soggetti che lo compongono godono, grazie a leggi specifiche, di un *favor* maggiore e altri ne sono esclusi, con le conseguenti ben intuibili dinamiche.

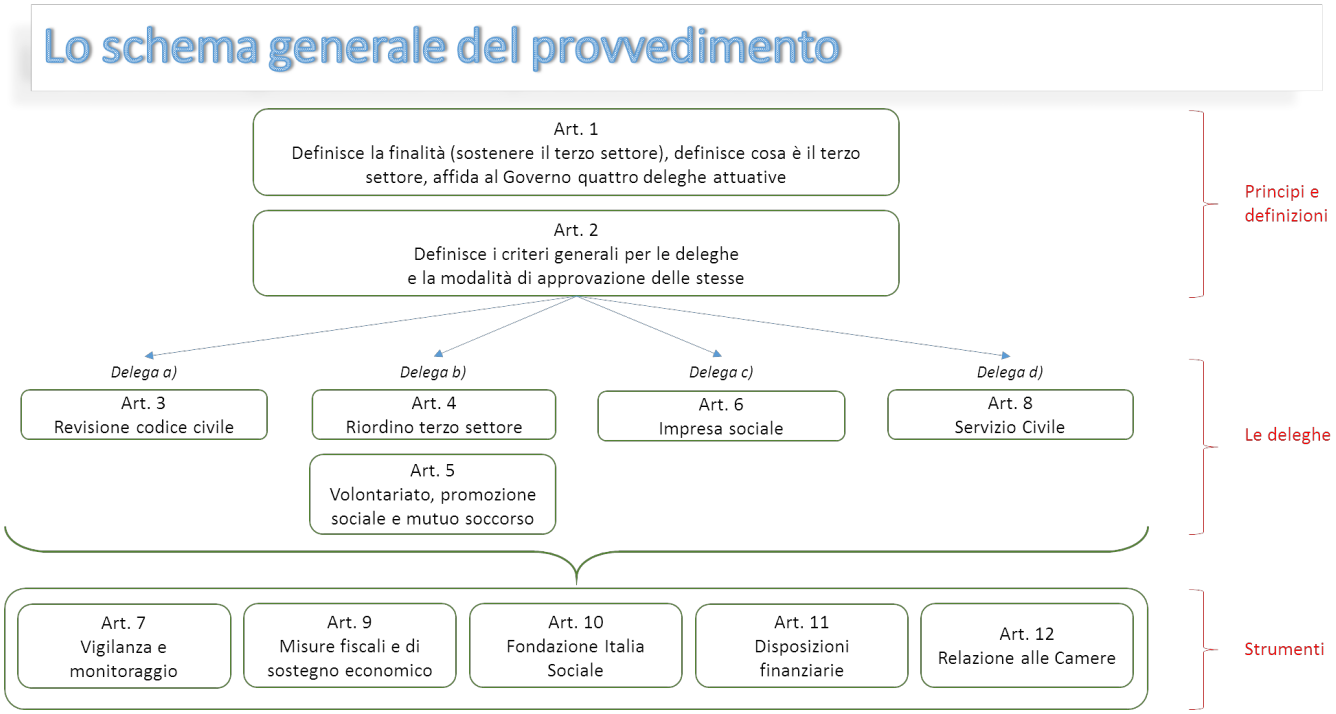
In questo contesto l’allora presidente del Consiglio Renzi annuncia, nell’aprile 2014, la volontà di procedere ad una riforma del Terzo settore che, dopo una discussione impegnativa e a volte contrastata, vede la luce circa due anni più tardi con la Legge delega per la riforma del Terzo settore del 6 giugno 2016.

Ora

Ciascun singolo punto incluso nella Riforma richiederebbe, per essere trattato adeguatamente, lo spazio di un articolo e alcuni temi saranno effettivamente oggetto di successivi approfondimenti su questo portale. Ma in questo contributo, che ha caratteristiche introduttive, si sceglie in primo luogo di individuare i contorni della fase applicativa, con particolare riferimento a quanto avverrà nei prossimi due mesi.

La Riforma, come è noto, ha carattere di legge-delega, cioè di disposizione che affida al Governo la redazione, entro la fine di giugno 2017, di taluni atti applicativi, nel rispetto dei principi guida che la legge prevede.

Come evidenziato nello schema sottostante, la Riforma prevede quattro principali deleghe: Revisione del Codice Civile, Riordino del Terzo settore, Impresa sociale, Servizio civile, che però non esauriscono gli adempimenti normativi attuativi, in quanto in diversi passaggi la legge fa riferimento ad altri atti o, in alternativa, arricchisce le deleghe di compiti ulteriori, e per nulla secondari, che si intrecciano con quelli esplicitamente citati nella denominazione della delega.



Uno per tutti, l'articolo 9 "Misure fiscali e di sostegno economico", dispone che "i decreti legislativi di cui all'articolo 1 (le quattro deleghe sopra citate) 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". Insomma, rimettano mano a disposizioni fiscali ed incentivi, compito di cui non è difficile intuire la delicatezza.

In aggiunta, si consideri che almeno le prime due deleghe sopra citate risultano di complessità notevole. La prima, la revisione del codice civile, perché va a toccare questioni complesse che richiedono di intervenire in modo particolarmente attento ed equilibrato, soprattutto dovendo adempiere ad un mandato che impone al tempo stesso semplificazione e controllo, nonché tutele più serrate contro eventuali abusi. La seconda, il riordino del Terzo settore, oltre che per i motivi richiamati in premessa e successivamente ripresi, anche meramente per il numero di ambiti che dovrà interessare, considerato che tale delega contiene ben 14 sottopunti che il legislatore sarà chiamato a soddisfare in fase di decretazione.

E poi si trovano, qua e là nel testo, previsioni ulteriori; si richiede di redigere linee guida per la valutazione dell'impatto sociale e del bilancio sociale (art. 7, comma 3), di definire termini e modalità per l'esercizio della vigilanza (art. 7, comma 4) e altre questioni per le quali il legislatore dovrà provvedere, o entro gli atti principali prima citati, o con altri strumenti, a definire le modalità di traduzione operativa della Riforma.

Di qui a fine giugno

Ciò premesso, cosa ci attende di qui a giugno?

Al momento in cui questo articolo viene redatto, è stata approvato il decreto di formulazione oggettivamente più facile, quella relativo al riordino del servizio civile, inoltre il Consiglio dei Ministri ha approvato, come previsto dall'art. 10, comma 4, lo statuto della Fondazione Italia Sociale, attualmente sottoposto, come la normativa richiede, ai pareri delle Camere prima della definitiva approvazione.

E il resto?

Sicuramente vi sono un certo numero di atti per i quali già da tempo circolano bozze oggetto di confronto tra i diversi soggetti interessati; della terza delega, quella relativa all'impresa sociale, circolano stesure abbastanza avanzate, così come vi sono elaborati in preparazione che trattano i temi delle reti associative di terzo settore, di Consiglio nazionale per il terzo settore, Centri di servizio per il volontariato e altro, mentre su altri temi sono convocati presso il Ministero del Welfare gruppi di lavoro consultivi. Ciascuno di questi temi potrebbe meritare approfondimenti specifici che qui non vi è occasione di sviluppare.

È verosimile che un certo numero di provvedimenti tra quelli qui richiamati vengano effettivamente approvati nelle prossime settimane, altri lo siano parzialmente e per alcuni aspetti, altri no.

È probabile che avranno la precedenza gli atti più “facili” – criterio che da una parte può apparire pragmatico e di buon senso – e non quelli che, da un punto di vista logico, riguardano temi più generali e che in misura maggiore delineano e intervengono sui presupposti generali del riordino. Almeno di alcuni degli atti approvati si darà conto in futuri articoli.

In questa provvisoria conclusione è invece forse utile riprendere la storia da dove la si è incominciata. La scelta pragmatica sopra accennata ha senz’altro un vantaggio, si “portano a casa” decreti approvati, il Governo potrà vantare a buon diritto l’adempimento almeno parziale della delega. Ma non devono essere d’altra parte ignorati i rischi.

Il rischio è che intervenendo su aspetti puntuali senza avere implementato il disegno generale di riforma, si dia per scontata l’intangibilità della normativa vigente che nel corso degli anni si è stratificata rispetto alle diverse forme di terzo settore, considerate non entro un quadro unitario ma ciascuno come soggetto a sé stante, protagonista di contrattazioni separate con le istituzioni sulle normative che lo riguardano.

Non è difficile immaginare che su questa posizione minimalista, che intende la Riforma con un sottile strato di vernice unitaria su corpi che rimangono ciascuno conformato come prima, convergano anche i protagonisti di Terzo settore, generalmente affezionati, anche con buone ragioni, visti i risultati di un trentennio, alle “proprie” normative.

Insomma, ciascuno resta fondamentalmente quello che era, salvo aspetti secondari e periferici.

Non necessariamente è un male, ma, se questo fosse l’esito, forse più che mirare ad un’architettura di riforma complessiva, avremmo a che fare con aggiustamenti più o meno ben fatti di ordinaria manutenzione.

Ecco, questo è il quadro generale del dibattito che nel prossimo trimestre, visto che il Governo sicuramente intenderà approvare un certo numero di atti entro il termine di un anno previsto dalla delega, sarà particolarmente vivace.