



Nella rete del Terzo settore

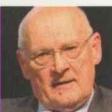
Prepararsi a vivere la riforma

#farsi rete



#la scelta di esserci

Indice

	Storia, carismi, identità cristiana valori da difendere Prefazione di Virginio Bebber - Presidente ARIS	4
	Un percorso da condividere Mauro Mattiacci - Direttore Generale ARIS	8
	Guida alla lettura	14
	Sostenibilità + Carità Intervista a Massimo Angelelli	24
	Terzo settore: una risorsa per il Paese Intervista a Stanislao Di Piazza	30
	La solidarietà valore da difendere e sostenere Intervista a Luigi Bobba	34
	Forme di gestione e valori cristiani Intervista a Vincenzo Barbante	46
	La sussidiarietà circolare: limiti e criticità della riforma Intervista a Stefano Zamagni	54
	Disciplina civilistica Intervista a Andrea Perrone	68

	"Se gli uomini fossero Angeli non ci sarebbe bisogno di regole" Intervista a Raffaele Cantone	76
	Un mondo possibile Intervista a Marino Pron	82
	Sussidiarietà fiscale Intervista a Pietro Selicato	94
	Tra interesse generale e tutela della concorrenza Intervista a Alceste Santuari	122
	Luci e ombre Intervista a Monica Poletto	132
	Cambiamento e tutela della sussidiarietà Intervista a Luca Degani	138
	Rapporti di lavoro e volontariato negli enti del Terzo settore Intervista a Giovanni Costantino	150
	Un'occasione per riflettere sulla propria identità Intervista a Luigi Corbella	164



Intervista a Luigi Bobba

La solidarietà valore da difendere e sostenere



L

uigi Bobba, politico impegnato di lunga esperienza. Intellettualmente e politicamente è un po' il padre di questa riforma.

Sia nella sua veste istituzionale di Sottosegretario di Stato al Ministero del Lavoro e

delle Politiche Sociali nei Governi Renzi e Gentiloni che l'hanno partorita, sia come portatore di valori e di identità, rispettivamente frutto, della sua esperienza e dei ruoli ricoperti presso le Acli e il Forum del Terzo settore.

Perché la riforma?

Sono trascorsi ormai più di tre anni dall'approvazione da parte del Parlamento della legge 106/2016 "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile". Alla legge delega sono seguiti poi - entro i primi giorni di agosto 2017 - cinque diversi decreti legislativi e nell'anno successivo due decreti correttivi degli stessi nonché numerosi atti di natura amministrativa aventi forma di decreti ministeriali. Questo complesso itinerario ci consente ora di rispondere con maggiore chiarezza proprio a questa domanda: perché la riforma?

Ciò che oggi appare acquisito, fino all'aprile del 2014, - quando partì una larga consultazione sulle "linee guida per la riforma del Terzo settore" - non era affatto scontato.

Il Terzo settore appariva come figlio di un dio minore, sia sul piano politico che normativo. Non a caso l'allora premier Matteo Renzi battezzò la riforma con una battuta fulminante. "non più Terzo settore, ma primo". Perché figlio di un dio minore? Innanzitutto perché

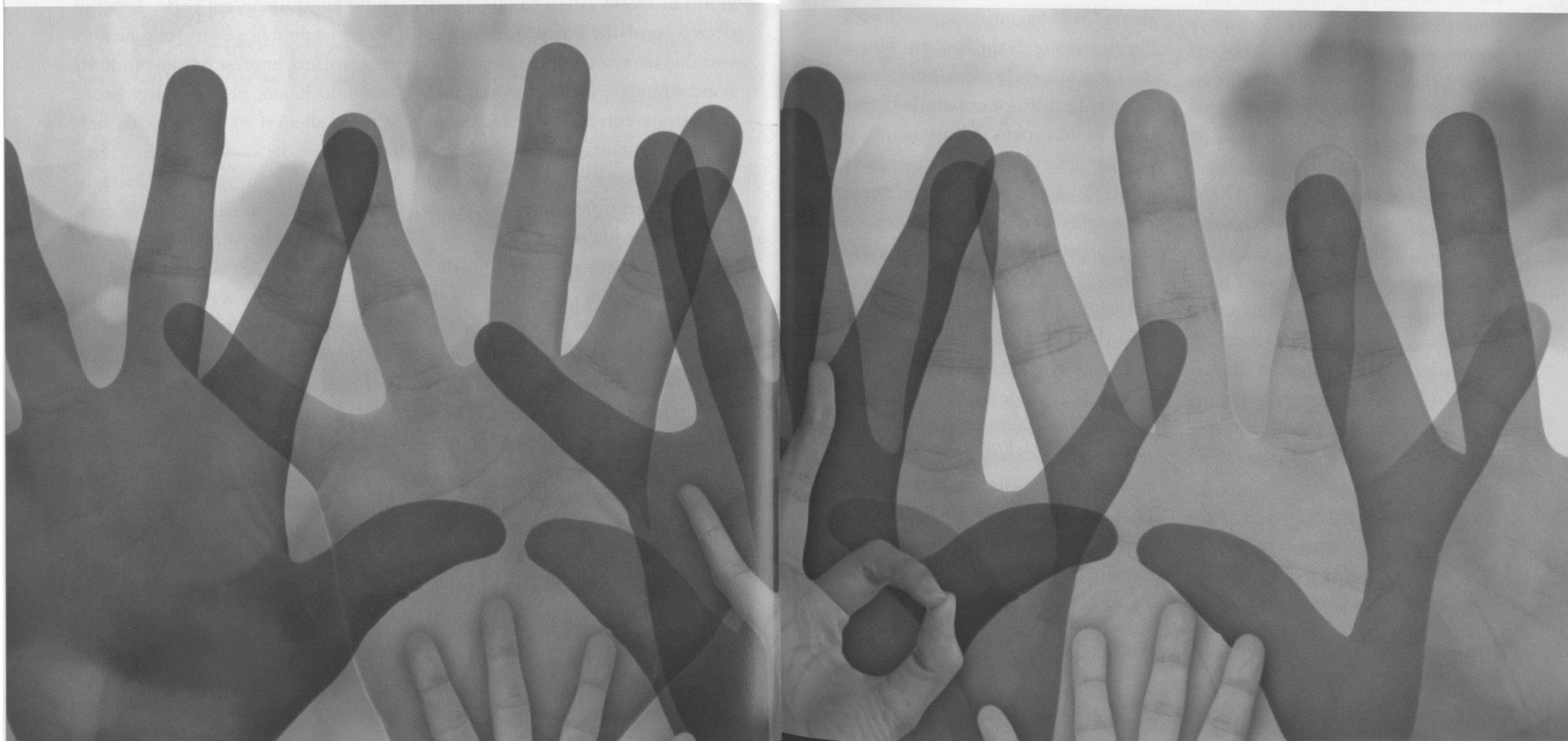
a lungo queste realtà - più di 350.000 ci dice l'ISTAT - sono state considerate alla stregua di un universo privo di una propria soggettività. Non a caso la definizione più utilizzata sottolineava ciò che non erano: non profit, né stato, né mercato. Qualcosa dunque che si definiva solo in negativo: tutto ciò che non era Stato, amministrazione pubblica e tutto ciò che non era mercato, impresa privata profit. In secondo luogo, perché il legislatore fino ad allora si era limitato - nell'ampia cornice del Codice Civile - a regolare di volta in volta specifiche e distintive categorie di soggetti: le organizzazioni non governative, le cooperative sociali, le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, senza mai tentare di avere un corpus normativo organico per tutti quei soggetti a cui la riforma oggi dà un nome comune: enti di Terzo settore. Dunque la riforma, richiamando gli art. 2, 3, 18 e 118 della Carta Costituzionale, riconosce gli enti di Terzo settore come parte integrante di quelle formazioni sociali dove si svolge la personalità dei sin-

goli, dove cioè si anima e si costruisce la partecipazione alla vita sociale, culturale e lavorativa del Paese. Con l'obiettivo programmatico - come recita l'art. 3 della Carta - di rimuovere tutti

gli ostacoli che impediscono una piena eguaglianza dei cittadini ma anche con l'esplicito richiamo dell'art. 2 agli "inderogabili doveri di solidarietà".

Infine, il richiamo all'ultimo comma dell'art. 118 della Carta Costituzionale - introdotto nel 2001 - esplicita il compito di delle istituzioni della Repubblica nel favorire "l'autonoma ini-

ziativa dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale, secondo il principio di sussidiarietà". Con la legge 106/2016 si dà dunque attuazione all'art. 118 ul-



timo comma della riforma costituzionale del 2001, ovvero che la Repubblica ha il compito di creare le condizioni più favorevoli affinché l'esercizio di doveri di solidarietà sia il più possibile riconosciuto, sostenuto e favorito.

Questo è il cuore della riforma. Che si è posta due obiettivi essenziali: riordinare la variegata normativa esistente e innovare l'ordinamento con lo sguardo rivolto ai tanti cambiamenti già avvenuti e a quelli in corso. Di qui un lavoro sistematico, che ha trovato forma nell'elaborazione di un Codice del Terzo settore, orientato non a frammentare ulteriormente il quadro legislativo, ma a dare vita ad un corpus normativo unitario. L'art. 4 del Codice del Terzo settore attribuisce infatti una "carta d'identità" comune a tutti i soggetti per cui ricorrano determinate caratteristiche.

Non più una legislazione "a canne d'organo", ma un corpus normativo unitario sia sul piano civilistico che fiscale. In secondo luogo, la riforma ha

voluto non solo riordinare, ma anche innovare in modo significativo la legislazione in materia. Tali innovazioni sono particolarmente incisive, anche se molte sono ancora in attesa dei necessari provvedimenti attuativi. Rischiamo solo i punti più qualificanti: l'introduzione di un Registro Unico del Terzo settore; la riforma dei Centri di servizio di volontariato; la definizione di uno status del volontario; la nascita delle Reti associative; la riforma del 5 per mille; l'avvio, per la prima volta, di norme sulla finanza sociale; la previsione del "social bonus"; il passaggio dal Servizio civile nazionale al Servizio civile universale; la nascita della Fondazione Italia Sociale; le norme che disciplinano integralmente le imprese sociali; e, infine, tutta la parte tributaria che è stata fortemente rimodulata in ragione delle nuove norme civilistiche al fine di premiare sia i comportamenti donativi dei singoli sia quelli delle organizzazioni.

In sintesi, riordino e innovazione

sono i due motori della riforma. Il primo spinge verso la maturazione, anche in termini culturali, di un'autonomia soggettività giuridica degli enti di Terzo settore; il secondo, avvia un sistema di opportunità che richiede però una capacità degli enti di Terzo settore di accettare la sfida del cambiamento, dell'innovazione e della crescita.

I decreti legislativi 112/2017 e 117/2017 attuano fedelmente la riforma?

I decreti legislativi 117/2017, "Codice del Terzo settore" e 112/2017, "Revisione della disciplina in materia di imprese sociali" sono le colonne portanti della riforma. A questi vanno aggiunti il decreto che istituisce il Servizio civile universale, il decreto legislativo di riforma del 5 per mille e il decreto del Presidente della Repubblica che promulga lo statuto della nuova Fondazione Italia Sociale.

Per chi - e io sono fra questi - ha con-

tribuito a formulare e far approvare questi decreti legislativi - e in particolare i primi due - è difficile non individuare una sostanziale coerenza e fedeltà delle norme delegate con la legge originaria. Un po' perché tale verifica è stata già effettuata dalle Commissioni parlamentari competenti, nonché dagli organi di controllo quali il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti. Il Governo infatti deve attenersi scrupolosamente ai principi di delega che le Camere hanno approvato. E particolari atti normativi - come il Codice del Terzo settore oppure l'ancora non emanato decreto interministeriale sulle attività strumentali e secondarie - sono oggetto di parere di merito da parte del Consiglio di Stato che può - come peraltro ha fatto - evidenziare un eccesso di delega nei testi predisposti dal Governo.

Nondimeno proverei a formulare una griglia di criteri attraverso i quali poter verificare - dopo un dato periodo di tempo - quanto gli obiettivi della ri-

forma siano stati conseguiti e dunque se i decreti legislativi - in particolare il 117 e il 112 - siano stati strumenti non solo fedeli allo spirito della riforma, ma anche efficaci.

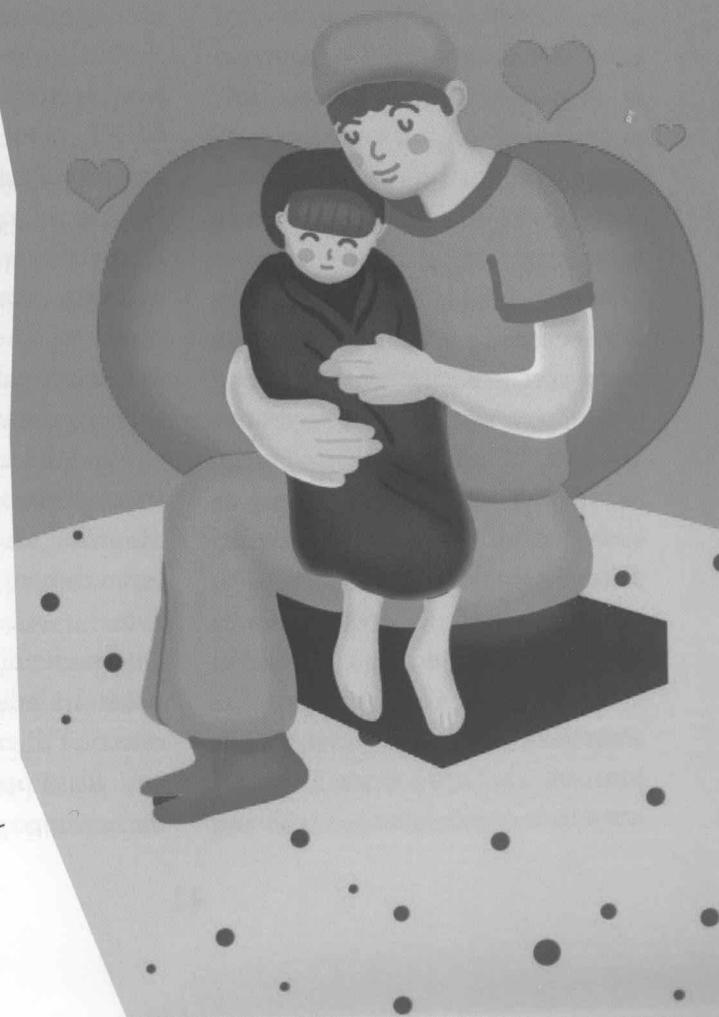
Suggerisco cinque criteri per valutare, secondo un principio di efficacia, la fedeltà e la corrispondenza alle norme originarie.

Primo criterio: lo sviluppo delle forme dell'azione volontaria. Il capitale sociale di un paese è innanzitutto misurabile attraverso il numero di cittadini che dedicano tempo ed energie all'impegno civico e all'azione volontaria. Quando nel 2021, l'ISTAT pubblicherà il 3° censimento degli Enti di Terzo settore potremo capire se il numero dei cittadini e il tempo che dedicano all'azione volontaria siano cresciuti. E quali forme ha preso: ovvero se si è rafforzata la gamma associativa o il volontariato individuale; se si tratta di un impegno occasionale o duraturo nel tempo.

Secondo criterio: la riforma scommette sul rafforzamento del circuito fiduciario tra cittadini, imprese e istituzioni. Ovvero le norme, in particolare quelle fiscali - sono state scritte immaginando che quanto più tale circuito fiduciario si rafforza, tanto più si generano risorse per perseguire buone cause, ridurre le disegualianze e creare opportunità di vita buona per tutti. E ciò vale sia per la regolazione promozionale delle donazioni, per il 5 per mille come anche per la valorizzazione di immobili pubblici inutilizzati o confiscati alle mafie. Rafforzare la mano privata che sostiene il Terzo settore è la via maestra sia per evitare che molti bisogni rimangano senza risposta da parte delle pubbliche istituzioni, che per dare concreta attuazione a quel principio di sussidiarietà introdotto per la prima volta nella Costituzione con la riforma del 2001.

Terzo criterio: giustamente la do-

manda - ri-
chiama - oltre
che il decreto del
Codice - anche
quello relativo alle
imprese sociali. Si è
voluto mantenere
una disciplina speci-
fica, seppur coordi-
nata e integrata con le
norme del Codice, in
quanto l'attività di im-
presa sociale ha un
obiettivo distintivo:
generare ricchezza e
opportunità di lavoro
come modi per pro-
durre il valore sociale.
Dunque, le norme -
sia quelle specifiche
sull'impresa sociale,
come quelle sulla fi-
nanza sociale - Titoli
di solidarietà e Social
lending - hanno un ca-



rattere fortemente promozionale: lo Stato, cioè, attraverso leva fiscale, riconosce e sostiene colore che avviano imprese sociali e indirizzano quote di risparmio privato per investimenti nel Terzo settore. Vedremo se l'obiettivo di far nascere una nuova famiglia di imprese sociali sarà conseguito. Qualche segnale interessante si intravede. Ma è presto per tirare le somme.

Quarto criterio: la legge delega conteneva anche disposizioni per una puntuale, specifica, riforma del Servizio civile. In effetti, il decreto legislativo 40/2017 "Istituzione e disciplina del servizio civile universale", rappresenta anch'esso un punto qualificante del disegno complessivo per almeno due ragioni. L'attività di servizio civile ha infatti molti elementi in comune con l'impegno volontario e gran parte dei soggetti attuatori del Servizio civile sono enti di Terzo settore. Cosa ci si attende da questo ramo nella riforma?

Innanzitutto: che il servizio civile diventi effettivamente universale. Ovvero che tutti i giovani che lo chiedono possano essere effettivamente impiegati. Dopo anni - dal 2015 al 2018 - in cui il numero dei posti è sempre cresciuto fino ad arrivare a 58.000, per il 2019 è prevista invece una decrescita di circa 15.000 posti. Non un bel segnale.

Il servizio civile può diventare una porta attraverso cui i giovani siano incoraggiati ad entrare nella casa della solidarietà e dell'impegno civico ma anche a restarvi volontariamente al termine del servizio. Un modo concreto per rispondere a quella crisi "vocazionale" che interessa non poche organizzazioni associative e di volontariato.

Quinto criterio: lo sviluppo della filantropia. Il Codice introduce una nuova categoria di enti di Terzo settore, gli enti filantropici, riconoscendo così uno sviluppo recente che ha visto cre-

scere il numero delle Fondazioni comunitarie, di partecipazione, di famiglia o di azienda. Un fenomeno nuovo per il nostro Paese attraverso il quale potrebbe avvenire una inedita mobilitazione di risorse private -familiari, aziendali o di territorio - al fine di indirizzarle verso specifiche finalità sociali. La creazione della Fondazione Italia Sociale è orientata allo stesso obiettivo: avere uno strumento qualificato, autorevole e di profilo nazionale per raccogliere risorse dal risparmio privato e investirle in imprese sociali particolarmente innovative per l'impatto occupazionale e sociale che generano. Un obiettivo ambizioso che richiederà tempo. Per ora, la Fondazione ha mosso i primi passi e comincia a prendere forma un'assemblea di partecipanti che vede la presenza di qualificati soggetti imprenditoriali e bancari.

In sintesi, ho cercato di esplicitare cinque criteri che ci possono aiutare ad

effettuare una verifica sostanziale e non formalistica dell'impianto della riforma.

La riforma guarda al Terzo settore nella sua variegata e complessa identità o intende suggerire dei modelli privilegiati per il futuro?

La riforma, avendo introdotto un corpus normativo unitario, intende sicuramente evitare la frammentazione normativa nella regolazione dei soggetti, senza per questo comprimere la molteplicità delle identità, delle forme associative e dei modelli organizzativi in un'unica camicia di forza. Insomma, la riforma non è un "letto di Procuste". Le diversità, di cui è ricco il Terzo settore, sono state composte in modo sufficientemente armonico nel nuovo quadro legislativo sia per le norme civilistiche che per quelle fiscali. Regolazione e incentivi consentono a ciascuno di trovarsi il vestito più adatto per perseguire efficace-

mente la propria missione. Non si sono cancellate in modo ruvido le normative esistenti, ma attraverso abrogazioni, riscritture e innovazioni si è cercato un nuovo equilibrio centrato su una chiara definizione di Ente di Terzo settore.

Nondimeno, la legislazione si pone obiettivi non solo di “taglia e cuci”, ma vuole orientare l’azione degli ETS verso modelli considerati più adeguati ed efficaci. In particolare tre sono i processi contenuti nel Codice del Terzo settore:

1. nascita e rafforzamento della Reti associative e riforma dei CSV;
2. da fornitori di servizi, a partner delle istituzioni secondo il modello dell’“Amministrazione condivisa”;
3. sviluppo della trasparenza e spinta verso l’autocontrollo.

Con la riforma dei Centri di servizio del Volontariato e la nascita delle Reti associative si è voluto da un lato riqua-

lificare uno strumento - i CSV - come “agenti di sviluppo” dell’azione volontaria, dotando gli stessi di una regolazione nazionale e di risorse aggiuntive a quelle derivanti dalla legge 266/91; dall’altro, con la definizione puntuale di Reti associative, si persegue l’obiettivo di incoraggiare gli enti ad aggregarsi per poter meglio svolgere alcune funzioni comuni e trasversali. Si rispetta così la caratteristica precipua del Terzo settore italiano - composto per i 2/3 da soggetti di piccole dimensioni -, ma al contempo si premiano coloro che decidono di associarsi ad una Rete associativa delegando alla stessa alcune ben definite funzioni.

C’è poi un secondo processo alquanto innovativo. Mi riferisco alle previsioni contenute negli art 55, 56, 57 del Codice del Terzo settore. Previsioni che spingono gli ETS a diventare non semplicemente fornitori di servizi per gli enti pubblici, ma a far maturare un ruolo di partnership con gli enti terri-

toriali, coprogettando e coprogrammando gli interventi nelle comunità locali.

L’orizzonte è quello della “amministrazione condivisa”: un modello che richiede altresì una vera e propria rivoluzione culturale delle istituzioni chiamate a condividere con gli enti di Terzo settore l’obiettivo di generare e produrre beni e servizi per la comunità.

Infine, in particolare nel Codice, ma altresì negli altri tre decreti legislativi, si incardinano in modo stringente principi e regole di trasparenza sia per le forme di finanziamento che per le procedure di rendicontazione sociale delle attività. L’istituzione del Registro Unico, gestito dalle Regioni, sarà il pilastro perché controllo e trasparenza diventino non regola formalistica ma sostanziale. Infatti, eliminando le aree di opacità del mondo del Terzo settore, si potrà rendere più solido e trasparente il rapporto con i cittadini, i

donatori e i volontari. Gli obblighi poi sono stati graduati a seconda delle dimensioni degli enti: pochi e semplici per i piccoli, più incisivi e numerosi per le grandi organizzazioni. Si è persino introdotto il principio dell’autocontrollo: ovvero le Reti associative, riconosciute e certificate dal Ministero del Lavoro, potranno anche svolgere una funzione di verifica e controllo dei bilanci dei soggetti appartenenti alle Rete stessa. Anche qui vale il principio che scommettere sulla responsabilità degli ETS, è forse il modo migliore per conseguire trasparenza e rendicontabilità.

Tre processi dunque dai quali ci si attende una spinta per diffondere e qualificare l’azione volontaria; far nascere una collaborazione virtuosa ed efficace tra ETS e pubblica amministrazione. E, infine, far diventare responsabilità, trasparenza, rendicontabilità elementi ordinari e qualificanti dell’agire degli ETS.