



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

A.C. 2617-B

Dossier n° 223/4 - Elementi per l'esame in Assemblea
20 maggio 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2617-B
Titolo:	Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale
Iniziativa:	Governativa
Date:	
approvazione in Commissione:	19 maggio 2016

Contenuto

Il disegno di legge recante **delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale** (A.C. [2617-B](#) ed abb .) è stato approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 9 aprile 2015, dopo l'esame, in sede referente, presso la XII Commissione affari sociali. Trasmesso al Senato ([A.S. 1870](#)) è stato esaminato in sede referente alla Commissione Affari costituzionali, ed approvato, con modifiche, dall'Assemblea del Senato il 30 marzo scorso. Trasmesso alla Camera in seconda lettura il provvedimento è stato esaminato, in sede referente, dalla commissione affari sociali della Camera che ne ha concluso l'esame con la votazione del mandato alla relatrice (On.le Lenzi) nella seduta del 19 maggio scorso, senza l'approvazione di modifiche.

Nel corso dell'esame al Senato, il testo del disegno di legge delega, è stato modificato in più parti ed è stato inserito un nuovo articolo (articolo 10). Queste le principali novità:

Sintesi delle
modifiche
introdotte al
Senato

- è stata ulteriormente precisata la **definizione di Terzo settore**, non solo riguardo alle finalità ma anche alle attività, ed è stato specificato che alle fondazioni bancarie non si applicano le disposizioni della Riforma e dei decreti attuativi da questa discendenti (art. 1, comma 1);
- è stata cancellata la previsione della decadenza dall'esercizio della delega nel caso di mancato rispetto del termine per la trasmissione alle Camere, da parte del Governo, degli schemi dei decreti legislativi delegati per l'espressione del parere parlamentare (art. 1, comma 5) ;
- è stata garantita la **correttezza della copertura della Riforma** e dei decreti da questa discendenti con il meccanismo della compensazione interna (art. 1, comma 6);
- è stata prevista l'introduzione della disciplina relativa alla trasformazione diretta e alla fusione tra associazioni e fondazioni (art. 3, comma 1, lettera e);
- è stata contemplata la **razionalizzazione dei settori delle attività di interesse generale** attraverso la compilazione di un elenco unico, con il tentativo di unificare la normativa attualmente prevista ai fini fiscali e civilistici, senza però escludere che settori di attività possano caratterizzarsi come connotanti del lavoro di specifici enti del Terzo settore. Inoltre è stato previsto che l'aggiornamento periodico delle attività di interesse generale sia effettuata con D.P.C.M. da adottare su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti (art. 4, comma 1, lettera b);
- è stata prevista l'introduzione di criteri che consentano di distinguere, nella tenuta della contabilità e dei rendiconti degli enti del Terzo settore, la diversa natura delle poste contabili in relazione al perseguimento dell'oggetto sociale (art. 4, comma 1, lettera f);
- è stato operato il rafforzamento della **lotta al dumping contrattuale** a danno del

- settore cooperativo (art. 4, comma 1, lettera h);
- è stata promossa la garanzia dell'assenza degli scopi lucrativi attraverso il principio di proporzionalità tra i diversi trattamenti economici (art. 4, comma 1, lettera h);
 - sono state valorizzate le reti associative di secondo livello, intese quali organizzazioni che associano enti del Terzo settore, anche allo scopo di accrescere la loro rappresentatività presso i soggetti istituzionali (art. 4, comma 1, lettera p);
 - è stata introdotta la previsione di **criteri e limiti relativi al rimborso spese per le attività dei volontari**, preservandone il carattere di gratuità ed estraneità alla prestazione lavorativa (art.5, comma 1, lettera b);
 - è stata prevista la ridefinizione dei **Centri di servizio per il volontariato** (art. 5, comma 1, lettera e e f) che, nella nuova formulazione, possono essere promossi e gestiti da tutte le realtà di Terzo settore, con esclusione degli enti gestiti in forma societaria, ma la cui costituzione è finalizzata a fornire supporto tecnico, formativo e informativo per promuovere e rafforzare la presenza e il ruolo dei volontari nei diversi enti del Terzo settore. E' stato inoltre riconosciuto il loro accreditamento e il loro finanziamento stabile, sulle basi di un programma triennale, con le risorse delle Fondazioni di origine bancaria;
 - è stata contemplata l'istituzione del **Consiglio Nazionale del Terzo settore** quale organo di consultazione (art.5, comma 1, lettera g)
 - è stato disposto l'allargamento dei settori di attività per le **imprese sociali** nonché la previsione di forme di remunerazione del capitale sociale che assicurino la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale e il divieto di ripartire eventuali avanzi di gestione (art. 6);
 - è stata prevista l'emanazione di un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi delegati, per definire i termini e le modalità per il concreto esercizio della **vigilanza**, del monitoraggio e controllo sugli enti del Terzo settore (art. 7);
 - è stato riaffermato che il **Servizio Civile universale**, ora aperto anche agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, trova nella Costituzione la sua ragion d'essere e si connota come difesa non armata della patria volta alla promozione dei valori fondativi della Repubblica. Sono stati inoltre precisate le funzioni dei diversi livelli di governo (art. 8);
 - è stato istituito un Fondo destinato alle attività di interesse generale promosse dalle organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni (**Fondo progetti a favore delle associazioni**) presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con una dotazione di 17,3 milioni di euro nel 2016 e di 20 milioni a decorrere dal 2017 (art. 9, comma 1, lettera g);
 - è stato stabilito che le **misure agevolative per l'economia sociale** tengono conto delle risorse del **Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca** (art. 9, comma 2);
 - è stata prevista l'istituzione della **Fondazione Italia sociale**, una fondazione di diritto privato con finalità pubbliche, che, mediante l'apporto di risorse finanziarie e competenze gestionali, avrà il compito di sostenere, attrarre e organizzare le iniziative filantropiche e gli strumenti innovativi di finanza sociale. Per il 2016, per lo svolgimento delle attività istituzionali, alla Fondazione è stata assegnata una dotazione iniziale di un milione di euro, al cui finanziamento si è provveduto con corrispondente riduzione delle risorse che la legge stabilì per il 2015 ([legge n. 190/2014](#)) ha destinato alla Riforma del Terzo settore (art. 10).

Di seguito si fornisce una sintetica illustrazione del contenuto del provvedimento, soffermandosi, in particolare, sulle modifiche ([in blu](#)) approvate nel corso dell'esame al Senato, sulle quali è chiamata a pronunciarsi la Camera.

Articolo 1 - Finalità e oggetto

L'**articolo 1** disciplina la *Finalità e l'oggetto* dell'intervento normativo, prevedendo che il Governo adotti, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, [uno o più](#) decreti legislativi in materia di [riforma](#) (precedentemente disciplina) **del Terzo settore**, al fine di sostenere la [autonoma](#) (precedentemente libera) iniziativa dei cittadini che [concorrono, anche in forma associata](#), (si associano nel testo licenziato dalla Camera) a perseguire il bene comune ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, [di](#) coesione e protezione sociale favorendo l'inclusione e il pieno sviluppo della persona. Nel corso dell'esame al Senato, la definizione di Terzo settore è stata ulteriormente precisata: alle **finalità** civiche e

Cosa è il Terzo settore

solidaristiche, già previste alla Camera, sono state aggiunte quelle di utilità sociale ed è stato precisato che le attività di interesse generale, proprie del Terzo settore, possono essere realizzate mediante forme di azione volontaria e gratuita (volontariato) o di mutualità (associazionismo) o di produzione e scambio di beni o servizi (cooperative/impresa sociale).

Alla precisazione, già nel testo Camera, che non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati e le associazioni professionali di categorie economiche, è stata aggiunta al Senato la specificazione che le fondazioni bancarie, pur perseguendo le finalità degli altri enti del Terzo settore, sono escluse dall'applicazione delle disposizioni in esame e da quelle contenute nei decreti attuativi da queste discendenti.

Il comma 5, disciplina la procedura di emanazione dei decreti legislativi attuativi della delega, prevedendo che gli schemi degli stessi siano trasmessi alle Camere entro il quarantacinquesimo giorno antecedente l'esercizio della delega, affinché su di essi venga espresso, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, il parere, non vincolante, delle Commissioni parlamentari competenti. Nel testo licenziato alla Camera, il mancato rispetto, da parte del Governo, del termine di quarantacinque giorni per la trasmissione alle Camere degli schemi dei decreti comportava la decadenza dell'esercizio della delega. Nel corso dell'esame al Senato, la previsione dell'eventuale decadenza della delega in caso di mancato rispetto del termine per la trasmissione alle Camere degli schemi di decreti, è stata cancellata.

Procedura di emanazione dei decreti legislativi attuativi

Infine, il comma 6, introdotto nel corso dell'esame al Senato, ha indicato le procedure in grado di garantire la correttezza della copertura e della capienza dei fondi indicati, stabilendo che, dall'attuazione delle deleghe recate dal provvedimento in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, per gli adempimenti dei decreti attuativi, le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazione alle medesime amministrazioni. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 196/2009, qualora uno o più decreti attuativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge di stabilità, che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Correttezza della copertura finanziaria

Articolo 2 - Principi e criteri direttivi

L'articolo 2 stabilisce i Principi e criteri direttivi generali cui devono uniformarsi i decreti legislativi: tra questi riconoscere, favorire e garantire il più ampio diritto di associazione (comma 1, lettera a).

Nel corso dell'esame al Senato, è stato modificato il criterio di cui al comma 1, lettera b), riferito al riconoscimento e alla promozione dell'iniziativa economica privata, precedentemente connotata come attività economica privata svolta senza fini di lucro e diretta a realizzare la produzione o lo scambio di beni o servizi di utilità sociale o d'interesse generale. Nel testo licenziato dal Senato, l'attività economica privata da riconoscere e favorire, è quella il cui svolgimento, secondo le finalità e nei limiti di cui al provvedimento in esame, può concorrere ad elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali.

Articolo 3 - Revisione del titolo II del libro primo del codice civile

L'articolo 3 detta i principi e i criteri direttivi relativi alla personalità giuridica:

- semplificare e rivedere il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica degli enti del Terzo settore; al Senato è stato inoltre inserito il richiamo alla definizione delle informazioni obbligatorie da inserire negli statuti e negli atti costitutivi. Nel testo, è poi stabilito che debbano essere previsti obblighi di trasparenza e di informazione, anche verso i terzi, attraverso forme di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali dell'ente. Il Senato ha precisato che tale pubblicità deve essere realizzata anche attraverso la pubblicazione sul sito Internet dell'ente. Ha inoltre stabilito che debba essere prevista una disciplina per la conservazione del patrimonio degli enti (lettera a);

Gli enti senza scopo di lucro non hanno una specifica qualificazione giuridica nel codice civile e la relativa normativa appare sostanzialmente rimessa alla legislazione speciale. Quest'ultima (v., ad es., la L. 266/1991, legge-quadro sul volontariato) individua tali enti in quelli iscritti in appositi

registri, non rilevando la divisione civilistica tra enti persone-giuridiche o non riconosciuti. Sostanzialmente gli enti senza scopo di lucro sono soggetti alla disciplina derivante dalla forma giuridica che assumono. Per il riconoscimento della personalità giuridica degli enti non lucrativi - in quanto, *associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato* - è necessaria l'iscrizione, a domanda, presso il registro delle persone giuridiche istituito presso le prefetture (DPR 361/2000). Unica condizione è l'accertamento che lo scopo sia possibile e lecito e che il patrimonio sia adeguato alla realizzazione dello scopo sociale. L'attuale sistema civilistico non permette, quindi, di subordinare il riconoscimento della personalità giuridica degli enti non lucrativi all'attuazione delle finalità sociali, ma consente a questi di perseguire finalità di qualsiasi natura, anche non strettamente utili sul piano sociale, purché lecite e possibili.

- disciplinare il principio di responsabilità limitata degli enti persone giuridiche e quella degli amministratori. Il Senato ha precisato che il rapporto tra patrimonio netto e complessivo indebitamento costituisce uno dei parametri cui collegare il regime di responsabilità (nel testo della Camera, tale rapporto costituiva l'unico elemento di riferimento) (lettera b);
- assicurare il rispetto dei diritti degli associati (lettera c);
- applicare alle associazioni e fondazioni che esercitano stabilmente attività di impresa, le 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 e, come specificato dal Senato, in coerenza con quanto disposto in materia di razionalizzazione dei regimi fiscali e contabili semplificati all'articolo 9, comma 1, lettera e) del provvedimento in esame (lettera d).
- nel corso dell'esame al Senato è stata introdotta la lettera e) che prevede, quale ulteriore criterio di revisione del titolo II del libro primo del codice civile, la disciplina del procedimento delle trasformazioni omogenee, ossia della possibilità degli enti non lucrativi di modificare la loro struttura giuridico-organizzativa pur rimanendo nell'ambito delle figure giuridiche contemplate dal libro I del Codice civile. In particolare, la procedura per ottenere la trasformazione diretta e la fusione tra associazioni e fondazioni dovrà avvenire nel rispetto del principio generale della trasformabilità tra enti collettivi diversi introdotto dalla riforma del diritto societario di cui al D. Lgs. 6/2003. La citata disciplina su trasformazione e fusione è dettata dal capo X del titolo V del libro V, del codice civile. Principio generale (art. 2498) è quello della continuità dei rapporti giuridici dell'ente trasformato, che conserva i diritti e gli obblighi e prosegue in tutti i rapporti anche processuali dell'ente che ha effettuato a trasformazione.

Trasformazione diretta e fusione tra associazioni e fondazioni

Articolo 4 - Riordino e revisione della disciplina del Terzo settore e codice del Terzo settore

Nel corso dell'esame al Senato, l'articolo 4, che disciplina i principi e i criteri direttivi ai quali dovranno uniformarsi i decreti a cui sarà affidato il Riordino e la revisione della disciplina del Terzo settore mediante la redazione di un Codice, è stato **modificato** in più parti.

Tra i principi e i criteri direttivi enunciati si ricordano:

- stabilire le **disposizioni generali e comuni** applicabili agli enti del Terzo settore (lettera a);
- individuare le attività di interesse generale che caratterizzano gli enti del Terzo settore. Nel corso dell'esame al Senato, dal primo periodo della lettera b) è scomparso il richiamo alle attività solidaristiche, che però appare successivamente, ma è stato specificato che lo svolgimento delle attività generali deve essere coerente con le previsioni statutarie e avvenire attraverso modalità che prevedano le più ampie condizioni di accesso da parte dei soggetti beneficiari. Per quanto riguarda i settori di attività, nel corso dell'esame al Senato, è stata proposta la loro razionalizzazione attraverso la compilazione di un elenco unico, con il tentativo di unificare la normativa attualmente prevista ai fini fiscali e civilistici, senza però escludere, come disposto dalla successiva lettera c), anch'essa introdotta al Senato, che settori di attività possano caratterizzarsi come connotanti del lavoro di specifici enti del Terzo settore. Infatti, la lettera in commento dispone che le attività di interesse generale siano individuate secondo criteri che tengano conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, nonché dei settori di attività previsti dal D.Lgs. 460/1997 (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;

Attività caratterizzanti il Terzo settore

cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale; esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale) e dal [D. Lgs.155/2006](#) (assistenza sociale e 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). Il loro aggiornamento avviene con D.P.C.M. da adottare su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti (lettera b);

- individuazione dei criteri e delle condizioni in base ai quali differenziare le attività di interesse generale tra i diversi enti del Terzo settore (lettera c);
- definire **modalità organizzative e amministrative** degli **enti** ispirate ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità (lettera d);
- prevedere il divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e del patrimonio, salva la specifica previsione per l'impresa sociale (lettera e);
- **distinguere l'eventuale attività di impresa dall'attività istituzionale** (lettera f). Nel testo licenziato dalla Camera si prevedeva di determinare una stretta strumentalità dell'eventuale attività di impresa svolta dall'ente di Terzo settore (e di sottoporla a regime di contabilità separata) rispetto all'attività istituzionale; nel testo licenziato dal Senato, si dispone, di **distinguere, nella tenuta della contabilità e dei rendiconti, la diversa natura delle poste contabili in relazione al perseguimento dell'oggetto sociale** e di definire criteri e vincoli in base ai quali l'attività d'impresa svolta dall'ente in forma non prevalente e non stabile risulti finalizzata alla realizzazione degli scopi istituzionali;
- disciplinare gli **obblighi di controllo interno, rendicontazione, trasparenza e d'informazione** nei confronti degli associati, **dei lavoratori** e dei terzi, tenendo conto della dimensione economica dell'attività svolta nonché l'impiego di risorse pubbliche, quali elementi su cui commisurare una differenziazione di tale disciplina (lettera g);
- **garantire, negli appalti pubblici, condizioni economiche non inferiori a quelle previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro adottati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative** (lettera h). La lettera in commento, introdotta al Senato, intende proseguire la lotta al **dumping contrattuale** a danno del settore cooperativo (in materia Corte Costituzionale, sentenze [59/2013](#) e [51/2015](#));
- individuare specifiche modalità e criteri di verifica periodica dell'attività svolta e delle finalità perseguite, come precisato al Senato, **nel rispetto delle previsioni statutarie e in relazione alle categorie dei soggetti destinatari** (lettera i);
- disciplinare i **limiti** nonché di **obblighi di pubblicità e trasparenza**, circa gli **emolumenti** o qualsiasi corresponsione effettuata dall'ente di Terzo settore ad amministratori, dirigenti, controllori, associati. Al Senato è stato precisato che, **al fine di garantire l'assenza degli scopi lucrativi, deve essere promosso un principio di proporzionalità tra i diversi trattamenti economici** e devono essere disciplinati, nel pieno rispetto dei principi di trasparenza, i limiti e gli obblighi di pubblicità relativi agli emolumenti, ai compensi o ai corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati (lettera l);.

Attività di impresa e attività istituzionale

Lotta al dumping contrattuale

Misurazione di impatto sociale

Si ricorda che, ai sensi dell'[art. 10 del D. Lgs. 460/1997](#) gli enti senza finalità di lucro non possono distribuire in via diretta e/o indiretta utili e avanzi di gestione. Conseguentemente, non possono essere corrisposti in alcun modo compensi ai componenti degli organi amministrativi e di controllo, se non per le attività che essi realmente prestano (fanno eccezione le associazioni di volontariato costituite ai sensi della [legge 266/1991](#) per le quali è espressamente vietata la possibilità di corrispondere compensi a soci e amministratori). I compensi devono essere proporzionati all'attività svolta, e commisurati a quanto stabilito dal comma 6 del citato articolo 10, in base al quale si considerano in ogni caso distribuzione indiretta di utili o di avanzi di gestione: le cessioni di beni e le prestazioni di servizi; la corresponsione ai componenti gli organi amministrativi e di controllo di emolumenti individuali annui superiori al compenso massimo previsto per il presidente del collegio sindacale delle società per azioni; la corresponsione a soggetti diversi dalle banche e dagli intermediari finanziari autorizzati, di interessi passivi, in dipendenza di prestiti di ogni specie, superiori di 4 punti al tasso ufficiale di sconto; la corresponsione ai lavoratori dipendenti di salari o stipendi superiori del 20 per cento rispetto a quelli previsti dai contratti collettivi di lavoro per le medesime qualifiche.

- riorganizzare il sistema di registrazione degli enti (e degli atti gestionali rilevanti), attraverso la messa a punto di un **Registro unico nazionale del Terzo settore** (da istituirsì 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, o di fondi europei (lettera m).

Al Senato è stato specificato che la [riorganizzazione del sistema dei registri deve tenere conto delle finalità e delle caratteristiche di specifici elenchi nazionali di settore](#);

- prevedere i casi in cui la registrazione degli enti debba essere accompagnata dall'acquisizione dell'informazione o certificazione antimafia (lettera [n](#));
- valorizzare il coinvolgimento degli enti nella fase programmatica territoriale dei servizi socio-assistenziali e di tutela dei beni culturali e individuare modalità per l'affidamento di servizi di interesse generale agli enti del Terzo settore (valutando poi i risultati conseguiti). Al Senato è stato inserito il [richiamo alla normativa nazionale e comunitaria in materia di affidamento dei servizi di interesse generale](#) e si è precisato che la [verifica](#) dei risultati deve essere effettuata [in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni](#) (lettera [o](#));

Affidamento dei servizi di interesse generale

Si ricorda che il 6 febbraio 2016 sono state pubblicate in G. U. le Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali dell'ANAC. La predisposizione delle linee guida è stata preceduta da una [consultazione on line](#) (dal 6 luglio al 10 settembre 2015).

Le linee guida, approvate con la [delibera n. 32 del 20 gennaio 2016](#), mirano a richiamare le stazioni appaltanti al rispetto delle norme comunitarie e nazionali in materia di affidamenti di servizi sociali, al fine di garantire l'osservanza dei principi di trasparenza, concorrenza, economicità ed efficienza, sia nella fase della programmazione e co-progettazione che nella fase della scelta dell'erogatore del servizio. L'intervento si inserisce nel quadro normativo, comunitario e nazionale, vigente in materia di affidamenti di servizi sociali e nel sistema normativo di settore, che prevedono la possibilità di effettuare affidamenti ai soggetti del terzo settore in deroga all'applicazione del Codice dei Contratti, introducendo il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali, al fine di consentire agli organismi del privato sociale la piena espressione della propria progettualità. Le linee guida sono state predisposte avendo a riferimento il quadro normativo vigente e pertanto dovranno essere integrate a seguito delle modifiche che saranno introdotte con l'approvazione del provvedimento ora in esame e il recepimento della direttiva 2014/24/UE, che disciplina i servizi sociali in un apposito capo (Capo I, Titolo III, articoli da 74 a 77), dettando per l'aggiudicazione dei relativi appalti di importo pari o superiore alla soglia di 750.000 euro un regime «alleggerito».

- favorire i processi aggregativi a livello territoriale anche allo scopo di definire la loro rappresentatività presso i soggetti istituzionali. Al Senato è stato ulteriormente rafforzato il riconoscimento delle aggregazioni di Terzo settore poiché si è stabilito di [riconoscere e valorizzare le reti associative di secondo livello, intese quali organizzazioni che associano enti del Terzo settore, anche allo scopo di accrescere la loro rappresentatività presso i soggetti istituzionali](#) (lettera [p](#)). La lettera in commento può essere posta in relazione con l'art. 5, lettera [f](#)), del provvedimento in esame, istitutivo del Consiglio nazionale del Terzo settore, che prevede espressamente che la composizione del Consiglio nazionale debba valorizzare le reti associative di secondo livello;
- attribuire 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 [q](#)).

Reti associative di secondo livello

Al Senato, nel corso dell'esame dell'articolo è stato approvato l'Ordine del Giorno n. [G4.100](#) che impegna il Governo a valutare l'opportunità che negli affidamenti di servizi alle imprese del terzo settore, le amministrazioni siano tenute a verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi dei soggetti affidatari, la qualità delle prestazioni, il raggiungimento degli obiettivi sociali prefissati e il rispetto delle particolari condizioni di esecuzione, tra cui, nel caso di affidamenti alle cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera [b](#)), della legge 381/1991, l'effettivo utilizzo dei lavoratori svantaggiati nell'esecuzione delle prestazioni; a valutare l'opportunità che la gestione dei servizi sociali sia sempre affidata a soggetti che offrono serie garanzie di trasparenza e integrità.

Articolo 5 - Attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso

Quali specifici principi e criteri direttivi figurano:

- l'armonizzazione delle diverse discipline vigenti in materia di volontariato e di promozione sociale e il riconoscimento delle tutele dello **status di volontario e la specificità delle organizzazioni di volontariato ai sensi della [legge 266/1991](#), e di quelle operanti nella protezione civile**. Il testo licenziato dal Senato [enfatizza](#), rispetto al testo Camera, [la specificità delle organizzazioni di volontariato e di quelle operanti nelle attività di protezione civile](#), organizzazioni che, avendo regime e contratti anche pubblicitari, non fanno solo riferimento alla legge n. 266 del 1991 (lettera [a](#));

Status di volontario

- l'introduzione di criteri e limiti relativi al rimborso spese delle attività dei volontari, preservandone il carattere di gratuità e di estraneità alla prestazione lavorativa. Nel corso dell'esame in Aula è stata inserita la lettera in commento ed accolta dal Governo l'[ordine del giorno G5.210/8](#) che impegna il Governo a valutare la possibilità di riconoscere, a fini di semplificazione degli adempimenti, rimborsi forfettari su base annua di modica entità, e in ogni caso proporzionale all'impegno, costante o saltuario, del volontario, nonché frazioni di anno in cui l'attività di volontariato si svolge (lettera *b*);
- la promozione e il riconoscimento della cultura del volontariato nell'ambito scolastico e lavorativo (lettera *c* e *d*);
- la revisione dei **Centri di servizio per il volontariato - CSV** (lettere *e* ed *f*). Nel corso dell'esame al Senato, il testo licenziato dalla Camera è stato incisivamente modificato.

Rimborso spese
attività
volontariato

Centri di
servizio per il
volontariato

Per maggiori elementi informativi sull'attività e le funzioni dei Centri di servizio per il volontariato e di quelli della Consulta dei Comitati di gestione - CO.GE si rinvia all'[audizione](#) del Presidente della Consulta Nazionale dei Comitati di Gestione dei fondi speciali per il volontariato, tenutasi il 16 giugno 2015 presso la Commissione 1° del Senato e al [Rapporto delle attività dei Centri di Servizio per il Volontariato Annualità 2014](#).

La lettera *e*) è stata modificata come segue:

1) alla costituzione e alla gestione dei CSV possano concorrere gli enti del Terzo settore, con esclusione di quelli costituiti in forma societaria (il testo Camera non prevedeva questa esclusione), assumendo la personalità giuridica e una delle forme giuridiche previsti per gli enti del Terzo settore;

2) la costituzione dei CSV deve essere finalizzata a fornire supporto tecnico, formativo e informativo per promuovere e rafforzare la presenza e il ruolo dei volontari nei diversi enti del Terzo settore;

3) deve provvedersi all'[accreditamento dei CVS](#) e al loro finanziamento stabile attraverso un [programma](#) (nel testo Camera programmazione) triennale, con le risorse provenienti dalle Fondazioni come previsto dall'art. 15 della [legge 266/1991](#). Qualora i CVS utilizzino risorse diverse, queste devono essere comprese in una contabilità separata;

Si ricorda che l'accordo tra Acri (l'Associazione di fondazioni bancarie e Casse di risparmio) e le Organizzazioni di Volontariato, che regola l'uso delle risorse delle Fondazioni di origine bancaria destinati a sostenere e qualificare le attività del volontariato, è in scadenza nel 2016.

4) sia consentito il libero ingresso nella base sociale e siano previsti criteri democratici per il funzionamento dell'organo assembleare, con l'attribuzione, nell'assemblea, della maggioranza assoluta dei voti alle organizzazioni di volontariato ;

5) siano introdotte forme di incompatibilità per i soggetti titolari di ruoli di direzione o di rappresentanza esterna;

6) sia vietato per i CVS di procedere ad erogazioni dirette in denaro o a cessioni a titolo gratuito di beni mobili o immobili a beneficio degli enti del Terzo settore;

La lettera *f*) relativa al controllo delle attività e della gestione dei CSV, nel corso dell'esame al Senato, è stata ampliata: accanto al controllo delle attività e della gestione è stata infatti prevista la revisione dell'attività di [programmazione dei CSV](#), svolta mediante organismi regionali o sovra-regionali, coordinati tra loro sul piano nazionale, prevedendo che:

1) gli organismi regionali o sovra-regionali, in applicazioni di criteri definiti su piano nazionale, provvedano alla programmazione del numero e della collazione dei CSV, al loro accreditamento e alla verifica periodica del mantenimento dei requisiti, anche sotto il profilo della qualità dei servizi erogati, nonché in merito all'attribuzione delle risorse finanziarie anche in applicazione di elementi di perequazione territoriale;

2) gli organismi regionali o sovra-regionali, istituiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, devono essere costituiti secondo criteri di efficienza e di contenimento dei costi di funzionamento da porre a carico, contrariamente a quanto stabilito nel testo licenziato dalla Camera, delle risorse provenienti dalle Fondazioni, di cui all'art. 15 della [legge 266/1991](#). Nel testo Senato, il divieto di utilizzare tali risorse è previsto solo per gli eventuali emolumenti previsti per gli amministratori e i dirigenti i cui oneri sono posti a carico, in maniera aggiuntiva, delle fondazioni bancarie finanziatrici;

- superamento del sistema degli osservatori nazionali per il volontariato e per l'associazionismo di promozione sociale. Il testo licenziato dalla Camera ne prevedeva la revisione e la razionalizzazione, nel corso dell'esame al Senato ne è stato previsto il superamento attraverso l'istituzione del Consiglio nazionale del Terzo settore: un

Consiglio

- organismo di consultazione a livello nazionale degli enti del Terzo settore, la cui composizione dovrà fra l'altro valorizzare le reti associative di secondo livello e a cui non sono indirizzate risorse umane e finanziarie dedicate (lettera g);
- previsione di requisiti uniformi per i registri regionali all'interno del Registro unico nazionale (lettera h). Rispetto al testo Camera, cade il riferimento agli Osservatori nazionali e regionali, in quanto, come visto, la precedente lettera g) ne preveda il superamento;
 - previsione di un regime transitorio volto a disciplinare lo *status* giuridico delle società di mutuo soccorso (lettera i).

Al Senato, nel corso dell'esame dell'articolo, sono stati approvati i seguenti ordini del giorno:

- Ordine del Giorno [n. G5.101 \(testo 2\)](#) in sede di esame del disegno di legge per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, impegna il Governo a valutare l'opportunità di adottare disegni di legge recanti norme per il riconoscimento ed il sostegno del **caregiver familiare**;
- Ordine del Giorno n. [G5.221](#) impegna il Governo a promuovere, sulla base della normativa vigente o mediante specifici protocolli d'intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministero degli affari esteri, con il Ministero della salute ed il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, forme di partecipazione attiva degli studenti degli istituti secondari superiori, alle attività svolte sul territorio nazionale dagli enti del terzo settore, mediante l'attivazione di tirocini formativi e di orientamento;
- Ordine del Giorno n. [G5.279](#) impegna il Governo a riconoscere e valorizzare le associazioni di promozione sociale con finalità solidaristica, la cui attività si svolga a favore di terzi in condizioni di bisogno in ambito sanitario ed assistenziale.

Articolo 6 - Impresa sociale

L'articolo è stato incisivamente modificato nel corso dell'esame al Senato.

L'**impresa sociale**, oggi disciplinata dalla legge 155 del 2006, è un'organizzazione imprenditoriale di qualsiasi forma e natura giuridica, che, come qualsiasi impresa *for profit*, svolge sul mercato stabilmente e in via principale attività economica per la produzione e scambio di beni o servizi di utilità sociale (art. 1). L'art. 2 della [legge 155/2006](#) individua i settori di attività dell'impresa sociale, caratterizzata dall'assenza dello scopo di lucro (art. 3) e il cui profitto viene gestito ed utilizzato come mezzo per rendere autosufficiente l'impresa stessa. A tal fine, specifiche disposizioni sono dettate in relazione al divieto di distribuzione di utili, avanzi di gestione, fondi e riserve anche in forma indiretta in favore di amministratori, soci, lavoratori e collaboratori. Per quanto riguarda la responsabilità patrimoniale, salvo il regime sulla responsabilità limitata previsto dal codice civile in relazione alla forma societaria assunta tra quelle di cui al libro V del codice civile, nelle imprese sociali il cui patrimonio superi 20.000 euro, delle obbligazioni assunte risponde solo l'organizzazione con il suo patrimonio (art. 6).

La lettera a) dell'articolo, così come modificata, qualifica l'impresa sociale come una [organizzazione privata che svolge attività d'impresa per le finalità proprie del Terzo settore](#) (nel testo Camera la definizione era più sfumata: "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 e servizi"). [Nel testo ora in esame, ai fini della qualificazione di "impresa sociale" gli utili derivanti dall'attività dell'impresa sociale debbono essere destinati prioritariamente al conseguimento dell'oggetto sociale e devono rispettare i limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente](#) - ovvero interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo, art. 2514 c.c come indicato dalla successiva lettera d) dell'articolo in esame (più genericamente, nel testo Camera gli utili erano destinati al raggiungimento di obiettivi sociali). [Inoltre, l'impresa deve adottare modalità di gestione responsabili e trasparenti e deve favorire il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività. L'appartenenza dell'impresa sociale al complesso degli enti del Terzo settore viene ribadita dall'ultima frase della lettera a\), quale conseguenza delle caratteristiche sopra indicate.](#)

Cosa è
l'impresa sociale

Per una maggiore conoscenza del settore cooperativo italiano si rinvia al [Terzo rapporto Euricse 2015](#) che stima la rilevanza economica e occupazionale del sistema cooperativo nell'anno 2013 e analizza la dinamica sperimentata dalle cooperative italiane nel corso degli anni 2011-2013 e negli anni della crisi (2008-2013), anche in rapporto ad altre forme di impresa.

Per quanto riguarda i **settori di attività propri dell'impresa sociale**, la lettera *b)*, modificata dal Senato, li individua nell'ambito delle attività di interesse generale comprese nell'elenco unico comune a tutti gli enti del Terzo settore di cui all'art. 4, comma 1, lettera *b)* del provvedimento in esame.

Allargamento
dei settori di
attività

La lettera *c)* prevede, tra i criteri direttivi, il diritto di acquisizione della qualifica di impresa sociale da parte delle cooperative sociali e dei loro consorzi.

L'ordine del giorno [n. G6.100 \(testo 2\)](#), accolto al Senato nella [seduta del 30 marzo 2016](#), impegna il Governo a valutare l'opportunità di avviare, attraverso la delega di cui al provvedimento in esame, una revisione della disciplina vigente in materia di cooperative sociali.

Rispetto alle forme di **remunerazione del capitale sociale** (lettera *d)*, nel corso dell'esame al Senato è venuto meno il riferimento alla ripartizione degli utili, ma è stato confermato il mandato al Governo di prevedere forme di distribuzione dei dividendi che assicurino la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale, da assoggettare a condizioni e comunque nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente; è stata inoltre aggiunta la previsione del divieto di ripartire eventuali avanzi di gestione per gli enti per i quali tale possibilità è esclusa per legge, anche qualora assumano la qualificazione di impresa sociale.

Le forme di
remunerazione
del capitale
sociale

Si ricorda che l'impresa sociale non rappresenta un soggetto giuridico a sé, ma una nuova qualificazione che può essere assunta da soggetti costituiti con qualsiasi forma giuridica, in presenza delle seguenti condizioni: 1. Operatività nei settori considerati ad utilità sociale; 2. Divieto di distribuzione degli utili ai soci. La lettera *c)* dell'articolo in esame fra l'altro dispone l'acquisizione di diritto della qualifica di impresa sociale da parte delle cooperative sociali. Conseguentemente, le Onlus che assumono la veste giuridica di impresa sociale non potranno distribuire dividendi, mentre lo potranno fare le cooperative sociali, anche se con i limiti previsti nel Codice civile.

La lettera *e)*, inserita al Senato, stabilisce l'obbligo per l'organizzazione che esercita l'impresa sociale di redigere il bilancio ai sensi degli articoli 2423 e seguenti del codice civile, in quanto compatibili (si tratta delle disposizioni sul bilancio delle società per azioni).

Obbligo di
redigere il
bilancio

Non ha invece subito modifiche la previsione di obblighi di trasparenza e limiti in materia di remunerazione delle cariche sociali e di retribuzione dei titolari di organismi dirigenti (lettera *f)*).

La lettera *g)* prevede la ridefinizione delle categorie di lavoratori svantaggiati sulla base delle nuove forme di esclusione sociale, anche con riferimento ai principi di pari opportunità e non discriminazione; il Senato ha aggiunto la previsione relativa alla graduazione dei benefici finalizzata a favorire le categorie maggiormente svantaggiate.

Non hanno subito modifiche le successive lettere *h)*, *i)* e *l)* che prevedono, tra i criteri direttivi di cui tener conto:

- la possibilità di assumere cariche sociali (non già però afferenti la direzione, presidenza o controllo) da parte di imprese private o amministrazioni pubbliche (lettera *h)*);
- il coordinamento della disciplina dell'impresa sociale con il regime delle attività di impresa svolte dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (lettera *i)*);
- la nomina, in base a principi di terzietà e fin dall'atto costitutivo, di uno o più sindaci con funzioni di vigilanza (lettera *l)*).

Articolo 7 - Vigilanza, monitoraggio e controllo

L'**articolo 7** 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 del [Consiglio nazionale del Terzo settore](#) (nel testo Camera con il coinvolgimento dell'Osservatorio nazionale per il volontariato e dell'Osservatorio nazionale per l'associazionismo di promozione sociale), nonché, come previsto al Senato, per quanto concerne gli aspetti inerenti alla disciplina delle organizzazioni di volontariato di protezione civile, con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 1).

Vigilanza,
monitoraggio,
controllo sul
Terzo settore

Tra i compiti assegnati al Ministero, figura la promozione di forme di autocontrollo degli enti del Terzo settore attraverso l'utilizzo di strumenti in grado di garantire la più ampia trasparenza e conoscibilità delle azioni svolte dagli stessi enti, sulla base di apposito

accreditamento delle reti associative di secondo livello (nel testo Camera "sulla base di apposite convenzioni stipulate con gli organismi maggiormente rappresentativi degli enti stessi"), o, con riferimento agli enti di piccole dimensioni, con i centri di servizio per il volontariato (comma 2).

Il comma 3 dispone che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore (nel testo licenziato dalla Camera sentiti gli "organismi maggiormente rappresentativi"), predisponga linee-guida in materia di bilancio sociale e di valutazione di impatto sociale. Si ricorda che il comma 3 contiene la definizione della valutazione di impatto sociale.

Linee guida sul bilancio sociale e la valutazione di impatto

L'introdotta comma 4 prevede che, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi emanati in attuazione del provvedimento in esame, siano definiti i termini e le modalità per il concreto esercizio della vigilanza, del monitoraggio e del controllo di cui al presente articolo.

Il comma 5, identico, non prevede, per l'attuazione delle funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo del terzo settore che vengano assegnati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali stanziamenti dedicati.

Nel corso dell'esame al Senato è stato approvato l'ordine del Giorno n. G7.100 (testo 2) che impegna il Governo a valutare l'opportunità di adottare misure utili a far sì che gli enti che ricevono finanziamenti pubblici per la gestione dell'emergenza migranti li utilizzino per tale finalità.

Articolo 8 - Servizio civile universale

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, fortemente ancorato agli articoli 52, primo comma, e 11 della Cost., volto alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, primo fra tutti quello della solidarietà, anche con riferimento agli articoli 2 e 4, secondo comma, della Cost. (nel testo licenziato dalla Camera "alla difesa dei valori fondativi della patria"). Nel corso dell'esame al Senato è stato reintrodotta il concetto di difesa non armata della patria, contenuto nel testo originario nel disegno di legge delega e poi cancellato alla Camera ed è invece scomparso il richiamo esplicito alla realizzazione di esperienze di solidarietà sociale ed inclusione, attraverso l'attività di cittadinanza attiva (lettera a) dell'unico comma di cui si compone l'articolo).

Difesa non armata della Patria

Questi gli ulteriori principi e criteri direttivi relativi a:

- la programmazione, "di norma", triennale degli accessi, da effettuarsi mediante bando pubblico, di contingenti di giovani di età compresa tra i 18 e i 28 anni. Nel corso dell'esame al Senato, è stato specificato che il Servizio civile è aperto ai giovani italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, recependo così quanto già stabilito dalla sentenza della Corte Costituzionale n.119 del 2015 (la lettera b);
- 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);
- l'assegnazione di competenze ai livelli territoriali di governo e agli enti pubblici e del Terzo settore. Il testo licenziato alla Camera, che prevedeva un generico coinvolgimento degli enti territoriali e degli enti pubblici e privati così nella programmazione come nell'organizzazione del Servizio, è stato incisivamente modificato al Senato dove sono state specificate le funzioni attribuite allo Stato, alle regioni, agli enti locali e pubblici territoriali nonché agli enti del Terzo settore. Vengono infatti attribuite allo Stato la funzione di programmazione, organizzazione, accreditamento e controllo del Servizio civile universale e si prevede la realizzazione, con il coinvolgimento delle Regioni, di programmi da parte degli enti locali, degli altri enti pubblici territoriali e degli enti di Terzo settore. Inoltre, al contrario di quanto previsto finora dal Protocollo di intesa del 2006, viene permesso alle Regioni, agli enti locali, agli altri enti pubblici territoriali e agli enti di Terzo settore di attivare autonomamente progetti di servizio civile con risorse proprie, da realizzare presso soggetti accreditati (lettera d);
- la disciplina dell'accreditamento degli enti di servizio civile, secondo trasparenza e semplificazione (lettera e);
- la semplificazione e la trasparenza delle procedure di gestione e di valutazione

Accesso agli stranieri regolarmente soggiornanti

Livelli territoriali di governo

dell'attività svolta dagli enti accreditati, che, come previsto al Senato, dovrà riguardare anche i contributi finanziari erogati dalle competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione all'attuazione dei progetti di Servizio civile universale, a carico del Fondo nazionale per il servizio civile (lettera f);

- l'articolazione del servizio (non inferiore a otto mesi complessivi e, comunque, non superiore ad un anno) in modo 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 (lettera g);
- il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite durante il servizio civile, in funzione del loro utilizzo nei percorsi di istruzione e in ambito lavorativo (lettera h);
- nel corso dell'esame al Senato è stato anche previsto il riordino e la revisione della Consulta nazionale per il Servizio civile, quale organismo di consultazione, riferimento e confronto per l'amministrazione, sulla base del principio di rappresentatività di tutti gli enti accreditati, anche con riferimento alla territorialità e alla rilevanza per ciascun settore di intervento (lettera i).

Consulta
nazionale per il
Servizio civile

Articolo 9 - Misure fiscali e di sostegno economico

L'articolo reca i principi e i criteri direttivi cui deve uniformarsi il legislatore delegato al fine di: introdurre misure agevolative e di sostegno economico in favore degli enti del Terzo settore e di riordino e armonizzazione della relativa disciplina tributaria e delle diverse forme di fiscalità di vantaggio. Nel corso dell'esame al Senato sono state modificate le lettere a), e) e g) del comma 1 ed è stato aggiunto il comma 2.

Il principio e criterio direttivo di cui alla lettera a) prevede la revisione complessiva della definizione (precedentemente era prevista "l'introduzione di una nuova definizione") di ente non commerciale ai fini fiscali, connessa alle finalità di interesse generale perseguite dall'ente e l'introduzione di un regime tributario di vantaggio tale da "tener conto" di più fattori: le finalità (civiche, solidaristiche e di utilità sociale) dell'ente; il divieto di qualsiasi ripartizione degli utili o avanzi di gestione e l'"impatto sociale" delle attività svolte.

La lettera e) è stata invece modificata, precisando che la razionalizzazione dei regimi fiscali e contabili semplificati in favore degli enti del Terzo settore deve essere effettuata in relazione a parametri oggettivi da individuare con i decreti legislativi delegati.

La lettera g), relativa all'istituzione di un Fondo a favore degli enti del Terzo settore, nel corso dell'esame al Senato è stata profondamente modificata. Nel testo licenziato dalla Camera, era infatti prevista 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 materiali e immateriali. Nel testo ora in esame è invece prevista l'istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un fondo destinato a sostenere lo svolgimento delle attività di interesse generale proprie degli enti del Terzo settore, attraverso il finanziamento di iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni. Le modalità di funzionamento e di utilizzo delle risorse dovranno essere disciplinate anche attraverso forme di consultazione del Consiglio nazionale del Terzo settore. Per il solo 2016, il Fondo è articolato in due sezioni: la prima di carattere rotativo, con una dotazione di 10 milioni, la seconda di carattere non rotativo, con una dotazione di 7,3 milioni di euro.

Fondo Progetti
a favore delle
associazioni

Conseguentemente, l'articolo 11, comma 2, del provvedimento in esame autorizza la spesa di 17, 3 milioni di euro per il 2016 e di 20 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017.

All'onere per il 2016 si provvede come segue:

- la dotazione di 10 milioni di euro del fondo rotativo è finanziata mediante utilizzo delle disponibilità in conto residui relative all'autorizzazione di spesa per il Fondo per la crescita sostenibile di cui all'art. 23, comma 10, del decreto legge 83/2012, da versarsi all'entrata del bilancio dello Stato nell'anno 2016;
- la dotazione di 7,3 milioni di euro per il fondo non rotativo è finanziata mediante corrispondente utilizzo delle risorse già trasferite al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri relative alla quota dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per il 2015, nella parte destinata a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale, di cui all'articolo 47 della legge 222/1985.

A decorrere dal 2017, la somma di 20 milioni è coperta mediante corrispondente riduzione

dell'autorizzazione di spesa per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale contenuta nella legge di stabilità 2015 (legge 190/2014), che all'art.1, comma 187, ha autorizzato, per questa finalità, la spesa di 50 milioni di euro per il 2015, di 140 milioni di euro per il 2016 e di 190 milioni di euro annui a decorrere dal 2017.

Il comma 2, introdotto nel corso dell'esame al Senato, stabilisce che le misure agevolative previste dall'articolo in esame tengano conto delle risorse, pari a 200 milioni di euro, del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI) secondo quanto previsto dal [decreto del Ministro dello sviluppo economico 3 luglio 2015](#).

Finanziamenti agevolati per l'economia sociale a valere sul FRI

Nella [seduta del 6 agosto 2015](#), il CIPE, con Delibera CIPE n. 74-2015 pubblicata nella G.U. del 7 gennaio 2016, ha assegnato 200 milioni di euro a valere sul Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI), in favore di una nuova misura a sostegno dell'economia sociale, istituita con il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 3 luglio 2015. Il decreto ministeriale, predisposto in stretto raccordo con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, istituisce un nuovo regime di sostegno per riconoscere finanziamenti agevolati in favore di imprese di qualunque dimensione che, indipendentemente dal settore di attività, realizzano beni e servizi ritenuti socialmente meritevoli. Con un [comunicato stampa del 7 agosto 2015](#), anche il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha comunicato che le imprese sociali potranno contare su finanziamenti agevolati per sviluppare le proprie attività ed accrescere l'occupazione.

Il nuovo meccanismo di incentivazione è rivolto alle imprese sociali, alle cooperative sociali e alle società cooperative con la qualifica di ONLUS, aventi sede in tutto il territorio nazionale. Nessuna limitazione è prevista con riguardo alla dimensione e al settore di attività. Non possono essere agevolate con il regime di aiuto le attività connesse all'esportazione verso paesi terzi o Stati membri e le ulteriori specifiche attività escluse dal campo di applicazione dei regolamenti *de minimis*. Sono agevolati programmi di investimento di importo compreso tra 200mila e 10milioni di euro. Al finanziamento agevolato, di durata non superiore a 15 anni e con un piano di ammortamento a rate semestrali costanti posticipate, scadenti il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno, deve affiancarsi un prestito ordinario a tassi di mercati erogato da un istituto di credito. Ad oggi, per l'operatività dello strumento, mancano due passaggi: il decreto con cui il Ministero dello Sviluppo economico, di concerto con i Ministeri dell'Economia e del Lavoro, definirà criteri e modalità per l'accesso ai finanziamenti e il provvedimento della Direzione generale per gli incentivi alle imprese del MISE con i termini per la presentazione della domanda di agevolazione.

Articolo 10 - Fondazione Italia sociale

L'articolo 10, inserito al Senato, istituisce la "Fondazione Italia Sociale", una fondazione di diritto privato con finalità pubbliche, che, mediante l'apporto di risorse finanziarie e competenze gestionali, avrà il compito di sostenere, attrarre e organizzare le iniziative filantropiche e gli strumenti innovativi di finanza sociale.

Fondazione Italia sociale

Per il 2016, per lo svolgimento delle attività istituzionali, alla Fondazione è stata assegnata una dotazione iniziale di un milione di euro, al cui finanziamento si è provveduto con corrispondente riduzione delle risorse che la stabilità 2015 ha destinato alla Riforma del Terzo settore (comma 7).

Per quanto riguarda l'impiego di risorse provenienti da soggetti privati, la Fondazione dovrà rispettare il principio di prevalenza, svolgendo una funzione sussidiaria e non sostitutiva dell'intervento pubblico (comma 1).

La Fondazione, soggetta alle disposizioni del codice civile, delle leggi speciali e dello statuto, non ha obbligo di conservazione del patrimonio o di remunerazione degli investitori. Tutti gli atti connessi alle operazioni di costituzione della Fondazione e di conferimento e devoluzione alla stessa sono esclusi da ogni tributo e diritto e vengono effettuati in regime di neutralità fiscale (comma 6).

L'articolo 10 è stato inserito con un emendamento governativo, presentato nella [seduta del 15 marzo 2016](#) della Commissione 1ª (Affari costituzionali) del Senato. In quell'occasione, il rappresentante del Governo ha sottolineato che Fondazione Italia Sociale è stata pensata come una istituzione capace di attrarre le donazioni di imprese e cittadini - prestiti, erogazioni a fondo perduto o anticipazioni di capitale -, a favore degli enti del Terzo settore. A fronte dei rilievi di alcuni dei commissari, e della comune richiesta di maggiori garanzie di trasparenza da parte della Fondazione, il sottosegretario ha ribadito che lo strumento della Fondazione non è affatto alternativo rispetto all'intervento del *welfare* pubblico o agli enti del Terzo settore e ha ricordato che l'iniziativa intende organizzare l'area della filantropia, attraendo i grandi donatori che preferiscono affidarsi a un ente strutturato e organizzato, piuttosto che costituire fondazioni di carattere privato. La Fondazione, quindi, nelle intenzioni del Governo, dovrà individuare i progetti

a elevato impatto sociale da realizzare insieme agli enti del Terzo settore. Infine, il sottosegretario, nel replicare ad alcuni dei rilievi formulati, ha precisato che la Fondazione, pur avendo una finalità pubblica, avrà natura giuridica privata, sull'esempio dell'[Istituto italiano di tecnologia](#) di Genova e ha inoltre chiarito che il nuovo soggetto avrà natura operativa, in quanto assumerà la responsabilità - anche sulla base delle competenze che saprà incorporare - nella gestione e nella realizzazione di progetti di alto valore sociale e occupazionale.

Successivamente, la proposta è stata riformulata, tenendo conto dei rilievi emersi nel dibattito in Commissione. Infatti, in seguito alla presentazione e all'accoglimento dell'ordine del giorno [G/1870-157/6/1](#), la Commissione ha impegnato il Governo a:

- considerare i rilievi formulati nel dibattito in Commissione e contenuti nei subemendamenti presentati all'emendamento 9.0.100 (testo corretto), anche alla luce della disponibilità al confronto manifestata dal relatore;
- a tenere conto in ogni caso dell'esigenza che il nuovo organismo operi nel rispetto del principio di sussidiarietà, in coerenza con l'articolo 118 della Costituzione.

Gli interventi innovativi, che la Fondazione è chiamata a sostenere, sono definiti dal comma 1, come interventi caratterizzati dalla produzione di beni e servizi con un elevato impatto sociale e occupazionale e rivolti, in particolare, ai territori e ai soggetti più svantaggiati.

Caratteristiche degli interventi sostenuti

Il dibattito sui nuovi strumenti di filantropia e di finanza per il sociale è stato di recente arricchito da numerosi contributi sulla "nuova filantropia" e sul ruolo che gli attori aggregatori hanno al suo interno (vedi sul punto [Datemi una leva... Nuovi strumenti di filantropia e finanza per il sociale](#), in *Impresa sociale* 2015/06).

Per quanto riguarda la mappa delle fondazioni private in Italia, si rinvia al [Ventesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria](#) dell'ACRI (Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio SpA) e al [sito](#) di Assifero (Associazione Italiana Fondazioni e Enti di erogazione).

Per una migliore conoscenza del *crowdfunding* in Italia si rinvia invece a [I segreti del successo delle campagne di crowdfunding delle imprese sociali italiane](#) in *Impresa sociale* 2015/06.

La Fondazione, per il raggiungimento dei propri scopi, potrà instaurare rapporti con omologhi enti o organismi in Italia e all'estero (comma 2).

Lo statuto della Fondazione, disciplinato dai commi 3 e 4, dovrà essere approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro dell'economia e delle finanze. Lo schema di decreto dovrà essere trasmesso alle Camere perché su di esso siano espressi, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni competenti per materia. Decorso il termine previsto per l'espressione dei pareri, il decreto potrà comunque essere adottato (comma 4).

Lo Statuto della Fondazione

Lo Statuto, che provvederà anche alla individuazione degli organi, alla loro composizione e ai loro compiti, dovrà prevedere:

- a) strumenti e modalità che consentano alla Fondazione di finanziare le proprie attività attraverso la mobilitazione di risorse finanziarie pubbliche e private, anche mediante il ricorso a iniziative donative per fini sociali e campagne di *crowdfunding*;
- b) strumenti e modalità di investimento, diretto o in partenariato con terzi, anche con riferimento alla diffusione di modelli di *welfare* integrativi rispetto a quelli già assicurati dall'intervento pubblico e allo sviluppo del microcredito e di altri strumenti di finanza sociale;
- c) la nomina, nell'organo di governo della Fondazione, di un componente designato dal Consiglio nazionale del Terzo settore.

Il comma 5 specifica che l'organizzazione, il funzionamento e la gestione della Fondazione sono ispirati ai principi di efficacia, efficienza, trasparenza ed economicità. Conseguentemente, il secondo periodo del comma dispone che la Fondazione debba dotarsi di strumenti e modalità di verifica dell'effettivo impatto sociale ed occupazionale conseguito.

Con le stesse finalità il comma 8 dispone che, a decorrere dall'anno successivo all'entrata in vigore della Riforma del Terzo settore, la Fondazione trasmetta alle Camere, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione sulle attività svolte per il perseguimento degli scopi istituzionali, sui risultati conseguiti, sull'entità e articolazione del patrimonio, nonché sull'utilizzo della dotazione iniziale di un milione di euro.

Articolo 11 - Disposizioni finanziarie e finali

L'articolo, dopo aver posto la clausola di invarianza, autorizza, al comma 2, l'impiego delle risorse necessarie per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, lettera g), del provvedimento in esame (vedi *supra*).

In proposito va ricordato che l'articolo 1, comma 187, della legge di stabilità per il 2015 ([legge 190/2014](#)) reca una autorizzazione triennale di spesa per il finanziamento della riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale. A tal fine è previsto lo stanziamento di: 50 milioni di euro per il 2015; 140 milioni di euro per il 2016; 190 milioni di euro a decorrere dal 2017, quando lo stanziamento dovrebbe essere autorizzato a regime.

Articolo 12 - Relazione alle Camere

L'articolo 12, non modificato, prevede che entro il 30 giugno di ogni anno il Ministero del lavoro e delle politiche sociali trasmetta alle Camere una relazione sull'attività di vigilanza, monitoraggio e controllo sugli enti del Terzo settore, nonché sull'attuazione della riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti e di tutti gli atti di gestione rilevanti.

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

L'esame del provvedimento in seconda lettura presso la XII commissione è iniziato il 19 aprile scorso. L'esame degli emendamenti, iniziato il 17 maggio scorso si è concluso il 18 maggio senza l'approvazione di modifiche. Nella seduta del 19 maggio è stato votato il mandato alla relatrice (On.le Lenzi) a riferire favorevolmente in Assemblea.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Sul testo del provvedimento le Commissioni competenti in sede consultiva (I, II, IV, VI, VIII, X, XI, XIV) hanno espresso tutte parere favorevole. La III Commissione non ha espresso parere e la V Commissione esprimerà il parere di competenza nel corso dell'esame del provvedimento da parte dell'Assemblea. La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha espresso un parere favorevole con un'osservazione.