

## Atto del Governo n. 417

## Schema di decreto legislativo recante Codice del Terzo settore

## Proposta alternativa di parere

presentata dai deputati Nesci, Grillo, Lorefice, Silvia Giordano, Colonnese, Mantero, Baroni

La XII Commissione,

*Premesso che*

lo schema di decreto legislativo all'esame è attuativo dell'articolo 1, comma 2, lettera b) della legge delega che ha previsto il riordino e la revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti sul Terzo settore, ivi inclusa la disciplina tributaria, mediante la redazione di un apposito Codice del terzo settore;

il provvedimento all'esame è estremamente complesso con notevoli implicazioni di natura fiscale, tributaria, civilistica e bancaria; è un provvedimento che interessa uno dei settori più dinamici dell'economia nazionale, più di 300 mila organizzazioni, circa 1 milione di addetti/lavoratori e oltre 5mila lavoratori temporanei e che, considerato l'indotto, coinvolge circa 10 milioni di persone, con un volume di entrate che supera i 60 miliardi di euro l'anno. A fronte di tale complessità, sia la platea degli enti e delle associazioni interessate, sia il M5S, hanno chiesto, purtroppo senza successo, una proroga del termine per l'espressione dei pareri. A tale comprensibile richiesta, il Governo ha opposto, senza valide motivazioni, una tempistica stringente ed improrogabile che appare a tutti gli effetti uno sgarbo istituzionale: ciò anche in quanto - pur prevedendo la legge delega che i decreti delegati siano presentati alle Camere entro il 45° giorno antecedente il termine previsto per l'esercizio della delega, che scade il 3 luglio prossimo - il Governo ha presentato il decreto all'esame di questa camera esattamente 45 giorni prima;

il provvedimento all'esame non si limita a riordinare gli enti del terzo settore ma di fatto si presta ad una progressiva ed inesorabile modifica del codice genetico del nostro welfare, traghettando, nel nostro paese, un modello di finanziarizzazione e privatizzazione dei servizi sociali, assistenziali, sanitari e socio sanitari, nonché dei servizi culturali e formativi, che deriva da esperienze anglosassoni (Regno Unito e Stati Uniti), quale risposta alla imponente crisi finanziaria e bancaria e alla esiguità delle risorse pubbliche, sempre più insufficienti a rispondere alle esigenze sociali e sanitarie dei cittadini. Sul punto sopra accennato, si ribadisce con forza la contrarietà del M5S ad un modello di welfare che non garantisca pienamente l'uniformità delle prestazioni e l'uguaglianza di trattamento di tutte le persone, collettività e territori;

L'apertura al contributo dei privati non può in nessun caso, nemmeno per assuefazione, sostituirsi all'impegno dello stato e degli enti territoriali nella tutela di bisogni fondamentali quali la salute, l'istruzione, la sicurezza, solo per citarne alcuni. Il ruolo del terzo settore in comparti delicati come questi deve conservare, invece, la logica della sussidiarietà: l'azione dei privati deve, dunque, accompagnare, fortificare ad amplificare quella del pubblico ma non sostituirsi ad essa; in tale contesto all'articolo 2 dove s'introducono i principi della valorizzazione degli enti del terzo settore, dell'associazionismo, della volontariato, appare strumentale il richiamo alla valorizzazione della "cultura e pratica del dono" che, contestualizzato nel provvedimento all'esame, non richiama alla mente un principio di per sé nobile ed altruistico, quanto piuttosto il crowdfounding applicato alla finanza sociale;

*considerato che*

all'articolo 3, dove si indicano i soggetti cui si applicano le norme del Codice, se ne esclude (giustamente) l'applicabilità alle fondazioni bancarie "fatta eccezione per la parte in cui si disciplinano i centri di servizio per il volontariato"; al riguardo appare opportuno verificare se tale eccezione sia compatibile con quanto previsto nella legge delega nella misura in cui dal complesso del provvedimento si evince che proprio le Fondazioni bancarie avranno un ruolo di *dominus* nell'ambito dell'associazionismo e del volontariato;

in tema di qualifica di ente del terzo settore, sarebbe stato opportuno stabilire, con chiarezza, che essa non dipende solo dalle finalità e dalle attività enunciate negli atti costitutivi e negli statuti e dall'iscrizione al Registro unico (art. 4), ma anche – come previsto dalla legge di delega - dalle attività effettivamente svolte, intese – quest'ultime - come elemento genuinamente qualificante degli enti, da esercitarsi in coerenza con le disposizioni e i principi dei rispettivi statuti o atti costitutivi;

in riferimento all'esclusione, dal terzo settore, di quegli enti che discendono da amministrazioni pubbliche, partiti, sindacati ecc, appare fortemente critico che si faccia riferimento solo “agli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati da tali enti”, tenuto conto che tale precisazione non è sufficiente ad evitare comportamenti elusivi finalizzati ad esercitare forme di controllo “indiretto”. In tale prospettiva, sarebbe stato salutare escludere del terzo settore anche tutti quegli enti che siano stati creati o istituiti o che abbiano qualsiasi forma di collegamento, diretto o indiretto, con amministrazioni pubbliche, partiti, sindacati ecc;

reca non poche perplessità l'elenco delle attività d'interesse generale (art. 5) per la massiva presenza, in esso, di attività di precipuo interesse pubblico e costituzionalmente garantite, quali, ad esempio, le prestazioni sanitarie inserite nei LEA e le prestazioni socio-sanitarie essenziali, l'ambiente, il patrimonio culturale, l'educazione, l'istruzione e la formazione, la formazione universitaria, la ricerca scientifica, le attività culturali, la riqualificazione dei beni pubblici o dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Non appare condivisibile che l'attribuzione di tali attività avvenga senza far riferimento al principio informatore della sussidiarietà, soprattutto alla luce delle disposizioni successive del provvedimento all'esame, che rivelano un progetto complessivo di finanziarizzazione del sistema di welfare; appare dunque opportuno chiarire in riferimento all'elencazione delle attività d'interesse generale che tali attività siano svolte compatibilmente con gli enunciati della Costituzione;

parimenti, altrettanti dubbi desta l'inclusione - tra le attività d'interesse generale - di talune che, ad onor del vero, si pongono al limite con quelle tipiche dell'iniziativa economica di mercato, come ad esempio attività di carattere residenziale temporanee o di erogazione di denaro, beni e servizi a sostegno di attività di interesse generale. Ad ogni buon conto sarebbe stato necessario correlare tutte le attività di interesse generale al simmetrico soddisfacimento di finalità di solidarietà sociale. Ciò in quanto lo svolgimento in sé di attività di interesse generale non è criterio sufficiente per qualificare un ente del terzo settore se tale erogazione non è supportata da un autentico e genuino sforzo altruistico, ferma restando, in ogni caso lo spirito di collaborazione sussidiaria con la Pubblica Amministrazione;

si consente agli enti del Terzo settore di svolgere attività diverse da quelle di interesse generale (art. 6) senza che siano indicati criteri e principi direttivi che circostanzino, già nel provvedimento all'esame, gli elementi qualitativi o quantitativi per svolgere tali ulteriori attività, indicando ad esempio percentuali ammissibili in rapporto all'attività principale. Il rinvio a norme di grado inferiore, per la disciplina dei suddetti criteri e limiti risulta inaccettabile ;

parimenti, il rinvio a successive linee guida per definire le modalità dell'attività di raccolta fondi (art. 7) sembra configurarsi come un'ulteriore delega surrettizia, al di fuori del perimetro definito dalla legge delega, che, laddove mantenuto, dovrebbe essere meglio accompagnato da criteri e principi direttivi che circostanzino, già nel provvedimento, gli elementi qualitativi o quantitativi che consentano di svolgere tale attività di raccolta fondi, indicando ad esempio che esse debbano risultare strumentali all'attività principale, nonché soggette a sistemi di pubblicazione e rendicontazione “on line” ispirate a principi di trasparenza e rispetto dello spirito e delle finalità dei soggetti donanti;

in relazione all'assenza di scopo di lucro, dove si indicano alcune casistiche da considerarsi in ogni caso distribuzione indiretta, la corresponsione di emolumenti ad amministratori, sindaci ecc, viene proditoriamente innalzata fino ad 80mila euro, ossia in misura pressoché doppia rispetto al limite vigente di circa 42 mila euro (corrispondente al compenso massimo previsto per il presidente del collegio sindacale delle SpA) e ugualmente sono consentiti, anche oltre il limite del 20% - rispetto ai minimi sindacali prescritti dalla contrattazione collettiva - le retribuzioni riservate ai lavoratori con specifiche competenze per lo svolgimento delle prestazioni sanitarie, per la formazione universitaria e post-universitaria e per la ricerca scientifica. Con riferimento a tale ultimo punto v'è da osservare che la norma è scritta in maniera così controversa da risultare, allo stesso tempo, inefficace nel sanzionare taluni casi eclatanti di distribuzione

indiretta degli utili e burocraticamente oppressiva nei confronti degli enti che necessitano realmente di acquisire professionalità di alto profilo: in sintesi, un caso paradigmatico di inefficienza allocativa. La disposizione avrebbe dovuto prevedere, in linea con i precedenti già sperimentati (cfr. Legge 383 del 2000 in materia di associazionismo di promozione sociale) il divieto di procedere ad assunzioni per lavoro dipendente, parasubordinato e autonomo, se non per reali e comprovate necessità dell'ente stesso, da misurarsi in rapporto al conseguimento delle finalità istituzionali e dell'attività principale di interesse generale, secondo un principio sostanziale che vale per tutti gli enti del terzo settore e per tutti lavoratori da essi impiegati, a prescindere dalla natura formale dell'inquadramento, delle mansioni, del livello e della qualifica di assunzione. Fermo restando che costituisce distribuzione indiretta di utili anche l'artificiosa collocazione dei lavoratori a qualifiche o livelli superiori alle mansioni effettivamente svolte, sarebbe stato opportuno conservare la possibilità – seppure in casi eccezionali e adeguatamente comprovati – di corrispondere stipendi superiori anche del venti per cento ai minimi sindacali a tutti gli enti che necessitano realmente di professionalità più elevate e non solo a quelli menzionati dalla norma, che sul punto sconfinano in profili di dubbia costituzionalità;

sempre in tema di fattispecie identificative della distribuzione indiretta di utili sorprende che il provvedimento non consideri tali anche le donazioni o erogazioni in denaro che un ente del terzo settore fa ad un altro ente del terzo settore soprattutto se di importi significativi (rispetto al patrimonio netto dell'ente) e se sistematiche o ricorrenti;

si consente agli enti del terzo settore di assicurare prestazioni sanitarie o formative o di ricerca a condizioni di mercato sicuramente alterate talché, ad esempio, come si verifica già usualmente, nelle diverse strutture sanitarie ci saranno medesimi professionisti che svolgono lo stesso lavoro ma pagati diversamente a seconda se siano dipendenti della struttura o dipendenti di una associazione di volontariato convenzionata; infine appare critica, per l'implicita e possibile alterazione del mercato, in riferimento al divieto di cessione di beni e servizi, la precisazione che fa salva (quindi consente) la cessione o prestazione, anche a condizioni inferiori al loro valore normale di beni o servizi, laddove riguardi l'attiva d'interesse generale;

la devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento degli enti del terzo settore, ai sensi dell'articolo 9, è effettuata, in mancanza di diversa disposizione, alla Fondazione Italia Sociale; a riguardo si esprime netta contrarietà su tale disposizione poiché sembra di fatto “forzare” la devoluzione verso la Fondazione Italia sociale, istituita dalla medesima legge delega e il cui statuto, di recente approvazione, la definisce una fondazione di natura giuridica privata. E' chiaro che tale disposizione presenta profili di dubbia legittimità sia perché non contemplata dalla legge delega e sia perché sembra configurarsi come un indebito aiuto di Stato verso una specifica Fondazione (che tra l'altro ha già ricevuto una dotazione iniziale di 1 milione di euro); il silenzio che legittima l'atto di devoluzione comporterà che tanti e numerosi enti (soprattutto quelli che non avranno i requisiti per essere iscritti nel registro unico nazionale) vedranno trasferire il loro patrimonio alla Fondazione Italia sociale; inoltre tale disposizione deve essere coordinata con quanto previsto ai successivi articoli 49 e 50 laddove si disciplina l'estinzione o lo scioglimento (anche d'ufficio) dell'ente nonché la cancellazione dal Registro unico ove si prevede che l'ente cancellato per mancanza dei requisiti e che vuole continuare ad operare ai sensi del codice civile deve devolvere il patrimonio proprio in base alla disposizione che per l'appunto prevede anche la devoluzione del patrimonio, in mancanza di altre disposizioni, alla Fondazione Italia Sociale; la disposizione, si ribadisce, presenta forti profili di legittimità ed esula dalla legge delega;

si esprimono perplessità anche in relazione all'articolo 10 che consente agli enti del Terzo dotati di costituire patrimoni con destinazione specifica (separati quindi dalla parte restante del patrimonio), possibilità oggi consentita solo alle società per azioni. Profili di criticità, in particolare, si manifestano circa il rischio che una simile disposizione consenta la sottrazione di quote di patrimonio (alla cui costituzione contribuiscono spesso le provvidenze fiscali) alla destinazione istituzionale stabilita negli statuti o atti costitutivi ;

l'articolo 11, relativo all'iscrizione degli enti del Terzo settore nel Registro unico nazionale, andrebbe meglio chiarito laddove sembra più delineare una prescrizione atta a definire il requisito di ente del terzo settore e non appare condivisibile l'eccezione che esenta le imprese sociali dall'iscrizione al Registro unico nazionale tenuto conto che proprio le imprese sociali, più di altri enti del terzo settore, richiedono la massima trasparenza; in buona sostanza se da un lato non si condivide che il Registro unico sostituisca il registro delle

imprese, viceversa si ritiene opportuna invece l'iscrizione al medesimo da parte di tutti gli enti, nell'ottica che questo debba essere concepito più come strumento idoneo a garantire pubblicità e trasparenza piuttosto che come un albo produttivo di meri effetti civilistici;

in riferimento all'articolo 13 che disciplina le scritture contabili e il bilancio degli enti del terzo appare necessario verificare se la soglia di 220.000,00 dei proventi sia da ritenersi congrua rispetto alla necessità di redigere lo stato patrimoniale, il rendiconto gestionale e la relazione di missione ecc.; inoltre non appare condivisibile la previsione che i bilanci debbano essere depositati nel registro unico solo dagli enti del terzo settore che non siano iscritti nel registro delle imprese tenuto conto che la pubblicità e l'accesso al registro delle imprese dovrebbe avere una diversa finalità;

l'articolo 14 prevede che solo gli enti del Terzo settore con ricavi/rendite/proventi o entrate superiori ad 1 milione di euro dovranno depositare presso il Registro unico nazionale del Terzo settore, e pubblicare nel proprio sito internet, il bilancio sociale mentre gli enti con ricavi/rendite/proventi o entrate superiori a cinquantamila euro devono pubblicare sul loro sito internet o su quello delle reti associative solo gli emolumenti, compensi o corrispettivi dati a qualsiasi titolo agli amministratori, ai dirigenti o agli associati; a riguardo si esprimono perplessità poiché si consente ad enti del terzo settore, anche di notevoli dimensioni (con ricavi fino a 1 milione di euro), di non essere sufficientemente trasparenti come invece si converrebbe; inoltre laddove si prevede che il Ministro definisca le linee guida sulla redazione del bilancio non si pone alcuna scadenza; in buona sostanza nell'istituendo Registro unico dovranno pubblicare i bilanci solo le imprese con ricavi superiori a 1 milione sempre che siano emanate le linee guida e sempre che non siano iscritte al registro delle imprese: praticamente un numero ridotto di enti del terzo settore;

in riferimento all'articolo 15 dove si indicano quali siano i libri sociali che gli enti del terzo settore devono tenere, nell'evidenziare che la tenuta dei libri sociali non significa pubblicità dei medesimi, sarebbe stato opportuno inserire alcune norme di pubblicità e trasparenza (nel rispetto della tutela dei dati personali) quanto meno per alcune parti dei libri sociali (ad esempio deliberazioni di rilevanza generale) o forme agevolate di accesso da parte degli associati; inoltre non appare condivisibile la disposizione che non consente tale accesso agli associati di enti di ecclesiastici e delle confessioni religiose;

la bontà della disposizione (art. 16) atta a circoscrivere il dumping contrattuale ovvero lo sfruttamento sistematico di manodopera del mondo del terzo settore sconta i rilevanti limiti posti agli articoli 13 e 14 che da un lato prevedono l'obbligo di redazione del bilancio che si compone anche della relazione di missione solo per gli enti con ricavi superiori ai 220.000,00 e dall'altro prevedono che solo gli enti con ricavi superiori ad un milione devono pubblicare il bilancio sociale sul sito internet e depositarlo presso il Registro unico mentre per gli enti con ricavi superiori ai 50 mila euro è fatto obbligo di pubblicare sul sito internet solo la corresponsione di emolumenti/compensi e corrispettivi; in buona sostanza questa norma rischia di essere elusa attraverso un sistema carente di pubblicità e trasparenza dei bilanci per tutti gli enti del terzo settore;

in riferimento alla figura e all'attività del volontario (art. 17), oltre alla necessità di verificare l'ammissibilità/opportunità dell'autocertificazione (anche ai fini fiscali) dei rimborsi sostenuti, crea qualche perplessità l'eccezione riferita *all'associato che, non è considerato volontario, laddove occasionalmente coadiuvi gli organi sociali nello svolgimento delle loro funzioni*”, tenuto conto che “l'occasionalità” potrebbe caratterizzarsi da discrezionalità o diversità interpretativa tale da eludere, in taluni casi, i divieti imposti dalla presente disposizione e agevolare quindi forme di “lavoro in nero”; inoltre, andrebbe precisato che l'attività di volontario è incompatibile anche con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte (com'è nella legislazione vigente);

riguardo alla promozione della cultura del volontariato da parte delle pubbliche amministrazioni, all'articolo 19, si prevede che con successivo decreto siano definiti i criteri per il riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo delle competenze acquisite nello svolgimento di attività o percorsi di volontariato; a riguardo sarebbe stato opportuno porre dei limiti o requisiti precisi onde evitare casi di sfruttamento sistematico di mano d'opera nella speranza, per giovani disoccupati, di acquisire migliori possibilità di lavoro o di studio;

l'articolo 22 disciplina l'acquisto della personalità giuridica per le associazioni e fondazioni del Terzo settore ed in deroga alla disciplina vigente prevede che la personalità giuridica possa essere acquisita mediante

l'iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore. La previsione di un Registro nazionale unico, quale requisito per poter avere la personalità giuridica, in alternativa al sistema di cui al DPR 361/1990, lascia alquanto perplessi. Tale registro non ha poteri di conferire quel "riconoscimento" degli enti ad oggi disciplinati dal libro I del codice civile. Sembra, piuttosto, che svolga una funzione meramente burocratica di controllo dei documenti richiesti (documenti che devono comunque essere valutati a monte dal notaio rogante, (come attualmente avviene per le società di cui al libro V del codice civile e alla stregua della vecchia "omologa" del tribunale). Ci si chiede se tale valutazione sia sufficiente per poter accedere a tutti quei benefici, soprattutto di natura fiscale, di cui godono gli enti, quali ad esempio le fondazioni. Inoltre, il fatto stesso che sia richiesta tale iscrizione con tutta la necessaria documentazione rischia di essere un' inutile e costosa burocratizzazione dell'iter procedurale. Altra perplessità è nel fatto che tali enti, per come disciplinati sembrano più simili a società (per azioni per giunta!) che a enti del I libro del Codice civile. Si pensi ad esempio alla necessità di un capitale minimo e alla conseguente necessità di intervenire con operazioni su capitale ogni qual volta dovesse verificarsi una perdita parziale o totale dello stesso. Oppure, ancora alla possibilità di ricorrere a patrimoni destinati (art. 10) ad uno specifico affare e, dunque, alla possibilità di creare un patrimonio separato all'interno dello stesso ente. Nasce inevitabilmente il dubbio che si stia intervenendo sulla natura giuridica degli enti in oggetto. Si sottolinea altresì quanto disposto dall'articolo 22 del testo laddove viene previsto l'obbligo per il notaio di depositare l'atto costitutivo non lasciando di fatto alcuna possibilità di scelta alle associazioni non riconosciute di non essere nel registro;

in riferimento al funzionamento dell'assemblea nelle associazioni (art. 24-), seppure *appare* positiva la possibilità di partecipare alle assemblee ed esprimere il voto con modalità elettroniche e/o per corrispondenza (è un segno di adeguamento ai tempi ma anche uno strumento per ridurre i non pochi costi) si evidenzia una notevole confusione laddove si fa riferimento alle assemblee separate senza riferirsi chiaramente alle assemblee dei delegati né eventualmente ad un sistema di elezione dei delegati, mentre invece al successivo articolo 25 si parla di "delegati eletti dalle assemblee"; altresì si rileva qualche perplessità in merito alla deroga delle competenze assembleari nelle reti associative che rischia di fatto di condizionare la vita delle singole associazioni aderenti laddove ad esempio i componenti siano soggetti ad azioni di responsabilità da parte della rete associativa fanno parte;

in relazione alle disposizioni che disciplinano le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale si rileva l'assenza di un chiaro riferimento allo scopo solidaristico e all'assenza di scopo di lucro che dovrebbero caratterizzare l'organizzazione di volontariato, prevedendolo espressamente nell'atto costitutivo o nello statuto; inoltre si esprimo alcune perplessità sui limiti introdotti relativamente al numero minimo di 9 associati o di 5 associazioni aderenti, limiti introdotti con il presumibile fine di incentivare le reti associative o comunque di limitarne la libera costituzione; parimenti si esprimono talune perplessità sulla disposizione che attraverso la locuzione "in ogni caso" sembra di fatto consentire il lavoro dipendente, seppur nel limite del 20% del numero dei volontari o del 5% degli associati, non già per il funzionamento dell'organizzazione ma per lo svolgimento delle attività d'interesse generale; a riguardo sarebbe forse utile valutare se la percentuale entro la quale è consentito il lavoro dipendente sia diversamente stabilita, eventualmente intorno al 12% degli associati, per quelle associazioni di volontariato, che svolgono interventi fondamentali in caso di calamità naturali;

in riferimento agli enti filantropici (artt. 37-39) si rileva, come già evidenziato in occasione dell'esame dello Statuto relativo alla Fondazione Italia sociale (che sembra ricalcare in qualche misura la natura di ente filantropico), che questa nuova tipologia di ente del terzo settore è di derivazione anglosassone e si colloca nell'ambito di nuovo sistema di finanza sociale; come si evince dalla disposizione all'esame gli enti filantropici possono erogare servizi di investimento (chiaramente finanziario) a sostegno delle attività di interesse generale (quindi anche, ad esempio, in relazione alle attività sanitarie inserita nei LEA) e laddove si usa il termine eufemistico di "investimento di solidarietà" si fa riferimento a strumenti meramente finanziari rispetto ai quali è comunque sempre previsto un ritorno finanziario per l'investitore che, in tal maniera, può influenzare l'offerta di servizi sociali e mistificare i reali bisogni sottesi dei cittadini e che uno Stato civile avrebbe invece il dovere di garantire al di fuori e a prescindere da ogni logica di profitto;

questi investimenti finanziari sono remunerati sulla base dell'impatto sociale conseguito, dopo essere opportunamente e necessariamente misurato; l'impatto sociale non va inteso come forma di valutazione della efficacia ed efficienza dei servizi resi ma come strumento di misurazione per il ritorno dell'investimento

finanziario e, tenuto conto che i bisogni dei cittadini, soprattutto sanitari e sociali, sono caratterizzati da una complessità tale che ne rende difficile la misurazione, questo sistema di finanza “creativa” e di misurazione e/o valutazione finanziarizzata, rischia di penalizzare proprio i bisogni più complessi che generalmente riguardano i soggetti più vulnerabili; è facile presumere che la complessità sarà meno appetibile per gli investitori e allora si escluderanno i servizi sociali meno remunerativi e di difficile soluzione. Sconcerta l’idea che i bisogni dei cittadini siano “contrattualizzati” con investitori, tenuto conto che *“le politiche di inclusione sociale non sono leve meccaniche ma processi molto più complessi, che comportano la riconfigurazione di interazioni sociali articolate con conseguenze spesso non prevedibili”* (Sanderson, 2000);

non appare condivisibile che si demandi agli atti costitutivi degli enti filantropici la possibilità di determinare i principi ai quali attenersi in merito alla gestione del patrimonio, alla raccolta di fondi e risorse in genere, alla destinazione, alle modalità di erogazione di denaro, beni o servizi e alle attività di investimento a sostegno degli enti di terzo settore; lasciare piena autonomia e piena autodeterminazione equivale derogare ai principi cui invece devono attenersi gli enti del terzo settore previsti in altre parti del provvedimento; riguardo alla pubblicità delle erogazioni deliberate ed effettuate si esprimono perplessità per il fatto che non sia previsto un limite in riferimento alla singola erogazione o indicazioni di trasparenza anche in riferimento ai soggetti beneficiari delle erogazioni oppure indicazioni riguardo criteri di imparzialità, pubblicità e concorrenzialità nelle erogazioni;

in relazione alle le reti associative, disciplinate all’articolo 41, non se ne comprende esattamente la necessità/finalità e sembrano piuttosto introdotte per scoraggiare la costituzione di piccole associazioni o fondazioni e per privilegiare invece le grandi reti associative; si evidenzia che dal combinato disposto dell’articolo 41 e del successivo articolo 72, si evince che l’accesso alle risorse per il finanziamento dei progetti e delle attività d’interesse generale nel terzo settore, sembra avvenire in maniera privilegiata, proprio tramite tali reti associative; inoltre si evidenzia la necessità di comprendere meglio la compatibilità della forma associativa di tale ente del terzo settore laddove sia costituito anche da Fondazioni aderenti e/o associate;

sulla pubblicità e accessibilità del Registro unico nazionale appare opportuno specificare che lo stesso sia reso pubblico sul sito del Ministero del lavoro e in relazione all’accesso è necessario specificare chi debbano intendersi per “interessati” che hanno diritto all’accesso; in mancanza di ulteriori specificazioni infatti potrebbe ritenersi che in realtà tale accesso non sia esteso a chiunque e la pubblicità non necessariamente coincida con la pubblicazione sul sito internet;

si esprimono perplessità sulla possibilità per le reti associative di essere iscritte in più sezioni del Registro tenuto conto che le stesse dovrebbero in realtà svolgere una funzione di raccordo, supporto, monitoraggio ecc. Si pone dunque la questione se sia opportuno prevedere, all’articolo 41, che le reti associative siano da costituirsi tra enti omogenei quanto meno in relazione alla forma giuridica adottata; non è condivisibile e comunque appare un eccesso rispetto alla delega conferita la possibilità per il Ministro del lavoro di modificare, con decreto di natura non regolamentare, le sezioni del registro;

si esprimono perplessità sul fatto che in relazione ai bilanci e rendiconti ed in relazione ai fondi e contributi raccolti o percepiti si preveda un mero deposito nel Registro unico e non anche la pubblicità né si prevede la pubblicità degli atti costitutivi e dello statuto; non appare condivisibile che l’informativa antimafia sia prevista solo per enti di enorme dimensione e peraltro sembra coinvolgere solo le associazioni e le fondazioni escludendo ad esempio, così sembra, quegli enti che abbiano costituito patrimoni separati per i quali invece si prevede la revisione legale. E’ importante altresì chiarire se tale misura si applica anche alle imprese sociali e alle cooperative sociali;

dinanzi ad un accertamento, anche d’ufficio, sulla carenza dei requisiti che comporta anche la cancellazione dell’ente dal Registro o il suo trasferimento in altra sezione c’è un meccanismo di devoluzione che, salvo diversa indicazione, andrà a beneficiare una fondazione specifica di natura giuridica privata (Fondazione Italia sociale); tale disposizione a vantaggio di tale fondazione rischia di configurarsi come un indebito aiuto di Stato posto che peraltro tale Fondazione opera in concorrenza con altre analoghe Fondazioni anche su attività finanziarie;

si ritiene che il procedimento per rendere operativo il registro sia eccessivo laddove ad esempio si prevede che le procedure per l'iscrizione siano definite dal decreto del Ministero mentre con leggi regionali siano disciplinate le procedure per l'emanazione dei provvedimenti d'iscrizione e cancellazione; sarebbe invece opportuno che sia il medesimo decreto a disciplinare anche le procedure che le regioni poi dovranno recepire con atti regolamentari; inoltre il termine di 6 mesi dalla predisposizione della struttura informatica entro il quale le Regioni devono rendere operativo il registro appare aleatorio tenuto conto che non è individuato il soggetto che dovrà realizzare tale struttura informatica e né indicato il termine entro il quale dovrà essere realizzata;

le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi nelle attività di interesse generale, assicurano il coinvolgimento degli enti del Terzo settore mediante forme di co-programmazione e co-progettazione e possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale; a riguardo si evidenzia l'opportunità di richiamare anche i principi della concorrenzialità, dell'economicità, dell'efficacia, dell'evidenza pubblica e di richiamare la disciplina del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016) laddove applicabile ed in ogni caso il rispetto dei principi in essa riportati; appare inoltre necessario richiamare l'applicabilità della disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'art. 3, comma 1, della l. 13 agosto 2010 n.

si esprimono rilevanti perplessità in ordine al fatto che si amplia la possibilità di fare convenzioni a tutte le attività di interesse generale indicate all'articolo 5 (es. prestazioni sanitarie inserite nei LEA) rispetto alla situazione vigente che invece limita tale possibilità solo per gli interventi e servizi sociali. La convenzione è uno strumento che consente di derogare alla disciplina generale dei contratti della pubblica amministrazione e, quindi, consente di affidare alle associazioni iscritte nel Registro l'esecuzione di servizi pubblici, senza dover passare da gare di appalto o altre procedure (ristrette od allargate) di affidamento/concorsuali; si esprimono dunque rilevanti dubbi di legittimità e di compatibilità con le direttive europee che regolano il mercato e la concorrenza;

in relazione ai servizi di trasporto sanitario e di emergenza urgenza rispetto alla situazione vigente, l'affidamento diretto e quindi la deroga alla disciplina generale dei contratti della Pubblica amministrazione e, quindi, di affidare il servizio senza dover passare da gare di appalto o altre procedure (ristrette od allargate) di affidamento/concorsuali. Si precisa che in taluni casi tali servizi sono oggi affidati, in alternativa, a società in *house providing* che, come noto, devono però svolgere la loro attività prevalentemente solo nei confronti delle amministrazioni pubbliche partecipanti; con il provvedimento all'esame si consentirebbe quindi l'affidamento diretto anche in deroga o al di fuori dell'*house providing*; con rilevanti dubbi di legittimità e di compatibilità con le direttive europee che regolano il mercato e la concorrenza;

la disciplina del Consiglio nazionale del Terzo settore (artt. 58-60) prevede che designazione dei 6 rappresentanti delle associazioni del terzo settore sia fatta da parte dell'associazione più rappresentativa, senza che sia contemplato alcun meccanismo elettivo o di candidatura né si comprende in che maniera sono designati i 12 rappresentanti delle reti associative; infine stupisce il riferimento al CNEL che pure il Governo (e la sua maggioranza) volevano abolire con la nota riforma della Costituzione;

in relazione ai centri di servizio per il volontariato (CSV), disciplinati dall'articolo 61, si prevede l'istituzione di un Organismo nazionale di controllo (ONC) che stabilisce il numero di enti accreditabili come CSV e a riguardo sarebbe stato opportuno richiamare l'applicabilità del decreto 33/2013 (trasparenza) e del decreto 39/2013 (inconferibilità e incompatibilità d'incarichi) tenuto conto che tali CSV percepiscono contributi in forza di un potere "impositivo" comunque derivato da legge dello Stato e per il tramite delle Regioni; si ricorda infatti che l'art. 15 della L. 266/1991 prevede che per il tramite delle Regioni e degli enti locali siano destinati ai CSV fondi speciali, costituiti con una quota non inferiore ad 1/15 dei proventi delle fondazioni bancarie;

si esprimono forti perplessità sulla nuova disciplina dei CSV che sembra eccedere dalla delega conferita laddove non era in alcun modo contemplata l'istituzione di un'altra fondazione giuridica privata nè che la

programmazione e il controllo dei CSV fosse affidato, di fatto, alle fondazioni bancarie che deterranno la maggioranza in tali Organismo nazionale di controllo e in quelli territoriali;

appare sconcertate che tale Organismo nazionale, controllato dalle fondazioni bancarie, debba accreditare i CSV e debba definire gli indirizzi strategici generali da perseguire a valere sulle risorse del Fondo unico nazionale. Questa disposizione, unitamente ad altre che seguono (sulle obbligazioni sociali), rappresenta l'emblema della finanziarizzazione non già e non solo dei servizi sociali ma di tutte quelle attività d'interesse generale che, come descritti all'articolo 5 del provvedimento all'esame, riguardano precipuamente attività d'interesse pubblico che lo Stato dovrebbe garantire in via principale, coadiuvato, solo in via sussidiaria, dagli enti del terzo settore; il finanziamento dei Centri di servizio per il volontariato avviene tramite il Fondo unico nazionale (FUN) alimentato da contributi annuali (obbligatori) delle fondazioni di origine bancaria (FOB) ed amministrato dall'Organismo nazionale di controllo (ONC) ossia la succitata Fondazione giuridica privata, controllata dalle fondazioni bancarie e le risorse saranno destinate anche per il funzionamento dell'Organismo nazionale di controllo e degli Organismi territoriali di controllo; di fatto si duplica un sistema di coordinamento nell'ambito del volontariato prevedendone diversi livelli che certamente non semplificano il sistema ma lo rendono estremamente farraginoso (reti associative, CVS, ONC, OTC ecc) con una diffusa duplicazione di ruoli e competenze ed un ulteriore impiego di risorse;

appare critica la previsione che il credito d'imposta riconosciuto alle fondazioni bancarie sia da queste cedibile anche alle banche, agli intermediari finanziari e assicurativi, ravvisandosi in tal senso un aiuto indiretto alle banche;

non è assolutamente condivisibile il riconoscimento di emolumenti a componenti e dirigenti dell'Organismo nazionale di controllo e degli Organismi territoriali di controllo, emolumenti che saranno finanziati dalle Fondazioni bancarie nella misura che riterranno opportuna; è evidente che in tal maniera organismi deputati all'accredimento dei CSV e al controllo (che quindi dovrebbero essere indipendenti) saranno invece essi stessi controllati dalle Fondazioni bancarie che assumono, nel provvedimento all'esame, un ruolo di dominus del nuovo sistema di welfare; si esprimono perplessità nella parte in cui si prevede che l'ONC (che ricordiamo è una fondazione giuridica privata) dia indicazioni "non ben identificate" riguardo il trasferimento dei beni mobili o immobili di un CSV sciolto o non più accreditato e al riguardo sarebbe stato opportuno indicare quale debba essere la destinazione dei beni mobili e immobili onde evitare il rischio di arbitrarietà;

le specifiche misure agevolative per gli enti del terzo settore previste agli articoli 67-71 sembrano delineare un sistema di agevolazioni eccessivo laddove rivolto indistintamente a tutti gli enti del terzo settore, senza adeguati requisiti e presupposti e peraltro alcune agevolazioni, come le provvidenze fideiussorie e creditizie (per agevolare il ricorso al credito), l'accesso al fondo sociale europeo, la possibilità di utilizzare immobili con qualunque destinazione urbanistica, i fondi per i progetti sociali seppur apprezzabili sono rimasti, nel passato, spesso, "lettera morta" a causa della mancanza di regolamentazione amministrativa da parte degli enti pubblici competenti, difficoltà di interpretazione, complicazione amministrativa, carenza di fondi;

è sconcertante la disciplina dei "titoli di solidarietà" che, al di là del termine eufemistico utilizzato, riguarda mere obbligazioni finanziarie e tende a realizzare la cosiddetta "finanza sociale". In buona sostanza si permette alle banche di emettere strumenti finanziari con rilevanti agevolazioni in cambio di "liberalità" agli enti del terzo settore iscritti nel Registro e per le attività di interesse generale (tra i quali ricordiamo ci sono anche attività di precipuo interesse pubblico come i le attività sanitarie inserite nei LEA). Peraltro tali liberalità come suindicate e descritte implicano un'aleatorietà e/o discrezionalità sconcertate laddove si prevede ad esempio che le banche "*possono erogare, a titolo di liberalità, una somma non inferiore allo 0,60%*" per il sostegno delle attività degli enti, "*ritenute meritevoli sulla base di un progetto predisposto dagli enti richiedenti*"; in buona sostanza sono le banche che valutano se le attività di un ente è meritevole o meno! Oppure in riferimento alla destinazione di una somma pari all'intera raccolta effettuata attraverso l'emissione dei titoli in realtà si precisa "*compatibilmente con le esigenze di rispetto delle regole di sana e prudente gestione bancaria*". E' forte il sospetto che queste misure agevolative nei confronti degli istituti finanziari rischiano di rappresentare un indebito aiuto di Stato;



anche la disciplina relativa al regime fiscale del c.d. *social lending* reca rilevanti perplessità in ordine alla compatibilità con la legge delega tenuto conto che introduce una mera misura fiscale su uno strumento finanziario, peraltro usato anche dalle banche, senza che sia chiaro se e in che misura l'agevolazione sia correlata al terzo settore o alle attività d'interesse generale;

ultime, ma non certo in ordine di importanza, le considerazioni in ordine alle cosiddette "misure di sostegno" che lo schema di decreto prevede per gli enti del terzo settore. Ad un esame approfondito del testo, risulta evidente che il Legislatore - nello sforzo di razionalizzare la materia e di armonizzarla, anche con le disposizioni comunitarie - ha trascurato di portare a compimento gli altri obiettivi immanenti nella Legge di delega: la semplificazione e la certezza applicativa. Nel disegnare i contorni generali della fiscalità non profit, l'art. 79 dispone che le attività di interesse generale svolte dagli enti del Terzo settore si considerano di natura non commerciale quando sono esercitate a titolo gratuito ovvero "dietro versamento di corrispettivi di importo simbolico e, comunque, non superiori alla metà dei corrispettivi medi previsti per analoghe attività svolte con modalità concorrenziali nello stesso ambito territoriale". E' intuitivo che l'applicazione della citata disposizione, diverrà foriera di un elevato numero di contenziosi ove non verranno forniti adeguati strumenti di compliance finalizzati a spiegare cosa si intenda con una simile espressione e come se ne possa ragionevolmente determinare una quantificazione numerica, nelle diverse ipotesi merceologiche e territoriali;

per gli enti di natura associativa, lo schema di decreto stabilisce, in via generale, un trattamento fiscale peggiorativo rispetto a quello già previsto dal Decreto legislativo 460 del 1997: continueranno a fruire della detassazione, ai fini delle imposte sul reddito, solo le somme versate dagli associati o partecipanti a titolo di quote o contributi associativi. Al contrario, diverranno fiscalmente imponibili le attività su pagamento specifico da parte dei soci, anche se rese in conformità con gli scopi statutari, senza scopo di lucro e nel rispetto dei principi di democraticità della governance associativa;

non è chiaro, peraltro, se le disposizioni agevolative previste ai fini delle imposte sui redditi si estendano anche all'imposta sul valore aggiunto ed è questo un punto di grave incertezza normativa. Elementi di semplificazione sono introdotti con il nuovo regime fiscale opzionale per la determinazione del reddito d'impresa degli enti non commerciali del Terzo settore (art. 80), basato sull'applicazione di coefficienti di redditività proporzionali al volume dei ricavi e dunque sostitutivi della deduzione analitica dei costi. Tuttavia tale disposizione non sembra estendersi all'IVA, per la quale, dunque, non sembra prospettarsi un sistema di liquidazione forfettaria alla stregua di quello previsto dalla legge 398 del 1991, norma - quest'ultima - la cui fruizione sarà inibita alla maggior parte degli enti a carattere associativo. Fatto sta che la liquidazione analitica dell'imposta del valore aggiunto, comporta, inevitabilmente, la soggezione a un complesso sistema adempimentale (registrazioni, liquidazioni telematiche, spesometro, dichiarazione iva) rispetto al quale è ragionevole assumere che la vasta platea degli enti interessati sia largamente impreparata;

unico regime realmente semplificato è quello recato dall'articolo 86 dello schema di decreto sulla falsariga del regime forfettario agevolato per i lavoratori autonomi di ridotte dimensioni (ex minimi) con il vantaggio, pertanto, dell'esclusione da iva e da relativi adempimenti: peccato che esso si applichi esclusivamente alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale il cui volume di ricavi commerciali non supera il plafond annuale di 130.000 euro. L'estensione del beneficio anche ad altre categorie di enti non commerciali, sarebbe risultata provvidenziale nell'ottica di salvaguardare le piccole realtà del terzo settore dall'incremento dei costi di conformità i;

nel complesso il provvedimento inculca nel sistema del terzo settore una quantità impressionante di complicazioni amministrative e burocratiche, delle quali è lecito diffidare che possano realmente contribuire a migliorarne le performance di trasparenza ed affidabilità mentre è pressoché certo che ne determineranno la lievitazione dei costi amministrativi, con connessa sottrazione di preziose risorse al conseguimento delle attività di interesse generale. Tale critica non investe solo il profilo tributario in precedenza descritto, ma anche quello della governance, in ragione dei rilevanti adempimenti introdotti come l'obbligo di redazione del bilancio in sostituzione di quello del rendiconto, l'applicazione del principio di competenza al posto di quello di cassa, l'adozione obbligatoria dell'organo di controllo. Non è in discussione l'esigenza che il settore si doti di adeguati presidi per fronteggiare i fenomeni di elusione ed eterovestizione, ma il fatto che

tale obiettivo sia perseguito trasponendo, *sic et simpliciter* norme e modelli dedotti aprioristicamente dal comparto del privato commerciale, ove già risultano in parte superati e disfunzionanti. D'altro canto, il provvedimento fallisce nel tentativo di colmare le molte lacune che la precedente normativa presentava, generando la mefitica attesa che esse verranno affrontate e risolte attraverso la prassi degli enti impositori e il dibattito nelle aule giudiziarie.

*considerato infine che*

il Consiglio di Stato in data 14 giugno 2017 ha reso il proprio parere sul provvedimento all'esame e la maggior parte dei rilevi espressi dal consesso trovano riscontro nelle diverse considerazioni riportate nel presente parere

*tutto ciò premesso e considerato*

**esprime parere contrario al provvedimento all'esame**