



Trascrizione non rivista dall'autore.

### Intervento del relatore Emanuele Rossi

**Giorgio Volpe** - Bene entriamo subito nel vivo dei lavori. Io avrò solo proprio questo compito di dare la parola ed eventualmente ricordare un po' il percorso di lavoro dell'incontro.

Diamo subito la parola al professor Rossi che è già stato introdotto da Franco, quindi non servono ulteriori introduzioni.

Il Focus è, quale immagine del terzo settore emerge, **quale nuova immagine emerge dalla riforma.**

**Emanuele Rossi** - Buongiorno a tutti. Grazie innanzitutto per l'invito e grazie per avere pensato e organizzato questa giornata di studio che si preannuncia molto densa di contenuti e anche vivace nel confrontare diversi saperi e diverse competenze.

Dunque io dovendo così per primo entrare nel merito della riforma vorrei seguire questo schema di ragionamento per cercare di capire perché si è fatta questa riforma.

Partire da questo. Quali sono gli obiettivi che hanno mosso il nostro legislatore ad approvare prima una legge di delega e poi ad attuarla soprattutto con il decreto legislativo contenente la riforma del codice terzo settore, poi con altri decreti delegati e, di fronte a queste domande a questi obiettivi che il legislatore ha voluto perseguire, cercare di capire in che modo questi testi rispondono.

Se l'obiettivo è "a" vediamo in che modo questo obiettivo "a" è stato perseguito dal codice, è stato realizzato, è stato mancato insomma quello che è successo.

Quindi questo è lo schema che vorrei seguire. Rispondendo al titolo della relazione che sono le attese e le risposte.

Di attese io ne ho individuate 8, nel senso che probabilmente non tutte hanno la stessa rilevanza, lo stesso peso, la stessa importanza. Tutti noi sappiamo che il procedimento legislativo forse non vi è del tutto chiaro ma magari certi esempi vi portano anche voi a rendervene conto facilmente.

Il procedimento legislativo è come un treno che comincia a passare con alcuni vagoni e poi mentre passa se ne attaccano di volta in volta altri, perché? Perché ci sono certe parti politiche che dicono sì guarda, io te lo faccio passare questo treno però attaccacimi anche questo, oppure questa può essere l'occasione per... e così via. Quindi gli obiettivi iniziali poi nel corso del tempo, nel corso della procedura parlamentare possono aumentare, e come forse a tutti sarà evidente da questa strana cosa che sta succedendo ora il nostro Parlamento in cui nella legge di bilancio si mette la norma per far uscire i bimbi senza genitori dalle scuole.

Che ora voi mi dite cosa c'entra col bilancio? Assolutamente nulla, ma il treno che passa e il vagone bisogna attaccarlo ora perché sennò poi chissà quando ci sarà un'altra legge dove attaccarlo. Quindi questa è un po' la logica che spesso muove il nostro legislatore.

Allora questi obiettivi non tutti possono essere stati pensati e voluti fin dall'inizio ma diciamo nel corso del tempo si è colta l'occasione, per così dire, per metterci dentro altre cose.

Allora quali sono. Sinteticamente provo a enunciarli per poi vedere le risposte.

**Primo obiettivo.** Il terzo settore è cresciuto nel corso di questi anni in termini di numeri e di apporto al sistema di welfare ma tutto ciò è avvenuto in tutti questi anni senza che se ne siano mai disegnati i confini, senza che mai si sia definito cos'è il terzo settore.

In termini giuridico normativi naturalmente sto parlando. Se ci pensate è una cosa un po' strana, perché ci sono molte previsioni sia di leggi ordinarie che di atti secondari, molti, moltissimo anche atti normativi delle varie amministrazioni che richiamano espressamente il terzo settore.

Addirittura c'è stata per qualche anno, anzi con questo nome veramente ce stata per un anno solo, un'agenzia del governo chiamato agenzia per il terzo settore.

Il problema è che quando uno dice, vabbè ma cos'è il terzo settore? Non si sa. Cioè la legge non lo prevede, non lo dice.

Ci sono naturalmente degli Studi economici, sociali, sociologici, anche giuridici che arrivano nel corso del tempo, hanno provato a definire, però mai c'è stata una legge che ha detto per stare nel terzo settore bisogna avere queste caratteristiche. Quini questo era oggettivamente una prima esigenza che il legislatore ha colto.

**Secondo obiettivo.** La legislazione che noi riferiamo genericamente al terzo settore, appunto in assenza di questa definizione generale di cos'è il terzo settore, però una legislazione che si è prodotta nel corso del tempo, diciamo, per ondate successive o per interventi successivi mai coordinati l'uno con l'altro.

Voi sapete nel 91 si è fatta prima la legge sul volontariato e poi la legge sulle cooperative sociali, poi ad un certo punto si è detto ma bisogna pensare ad un sistema fiscale di favore e si è fatto il decreto sulle ONLUS nel 1997. Poi si è fatta la legge sulle associazioni di promozione sociale poi si è fatta la legge poi il decreto delegato sull'impresa sociale, poi altre cose, insomma si sono privatizzate le IVAP eccetera, i patronati.

Insomma tutta questa legislazione è una legislazione che ha seguito una logica di interventi settoriali, di singoli settori, di quello che noi abbiamo ricostruito e ricostruiamo in termini complessivi come terzo settore. Ma questa legislazione per settori e per segmenti era anche una legislazione non coordinata tra di se. Sappiamo tutti che ci sono delle differenze sostanziali per esempio tra la legge del volontariato e la legge di promozione sociale. Ma queste differenze se sono volute perché c'è un'oggettiva distinzione tra le due fattispecie è rilevante è giusta, ragionevole, diciamo, ma se invece è frutto soltanto del fatto che una è stata fatta nel 91 e una nel 2000, rende incoerente. Quindi questa legislazione scoordinata e disorganica era da tempo che si chiedeva da più parti, insomma, io ho fatto l'esperienza dell'agenzia prima per le ONLUS poi per il terzo settore di cui vi dicevo e in quella sede in cui avevamo, diciamo, contatto diretto con il mondo del terzo settore facemmo una proposta per una revisione organica della legislazione sul terzo settore. Perché avevamo individuato che questo era un tema che doveva essere affrontato e risolto. Quindi questa è la seconda esigenza.

**Terza esigenza.** Poi cercherò di spiegarla meglio. Dicevo il terzo settore è cresciuto nel corso degli anni è cresciuto anche nel ruolo all'interno, diciamo, della fase di erogazione dei servizi. Dei servizi alla persona soprattutto, nella fase cioè in cui la pubblica amministrazione pone in essere delle azioni o comunque mette in campo un'organizzazione finalizzata a produrre garanzie, servizi per garantire i Diritti Sociali.

Ecco, questo si è realizzato attraverso un sempre crescente peso e ruolo del terzo settore. Ma questo che cosa comporta? Comporta sempre, insomma, un allargamento, comporta poi qualcosa in cambio, però comporta che più si coinvolge più cresce l'esigenza di verificare cosa fa poi il terzo settore, come lo fa, cioè di intervenire sul modo con il quale il terzo settore si fa parte dei sistemi di welfare, da parte naturalmente degli enti pubblici. Quindi c'è questa ulteriore esigenza.

**Quarta esigenza.** È sempre un'esigenza di controllo ma in questo caso, più di guardare, andare a verificare chi ci sta dentro il terzo settore. Perché noi tutti sappiamo che alcune leggi prevedono una forma di registrazione ma queste anche là dove ci sono forme di registrazioni, registri, appunto, regionali o provinciali o nazionali, non c'è un'attività tendente a verificare in modo stringente i requisiti per entrare dentro, o i requisiti non garantiscono sempre che poi chi ci sta dentro, sia effettivamente mosso da spirito di solidarietà, che svolga attività secondo i criteri previsti dalla legge e così via. E abbiamo avuto un po' di episodi, non c'è bisogno di ricordare a voi quali sono stati nel nostro paese, in cui ci sono state degli enti del terzo settore delle ONG o delle cooperative sociali che, diciamo, non hanno dato prova proprio di quello spirito di solidarietà e di altruismo che dovrebbero caratterizzare. Quindi un po' la necessità anche di definire i confini meglio, per vedere chi ci sta dentro il terzo settore e per eventualmente mantenere alta la reputazione, la considerazione del terzo settore.

**Quinto obiettivo.** Si è colta poi l'occasione per prevedere nuove tipologie di enti, del terzo settore, che finora non erano mai stati previsti e disciplinati e regolati. Dicevo, il treno è passato e si è detto ma aggiungiamo c'è anche questo vagone e vedremo che ci sono degli enti soprattutto che servono a erogare e a sostenere azioni solidali.

Poi c'è l'esigenza sicuramente di cui questo codice tiene conto che è quella di sostenere economicamente le attività del terzo settore, eh. Quell'esigenza che diciamo con forza il mio amico e già presidente Stefano Zamagni, sempre approfondisce e sottolinea e cioè la possibilità che gli enti del terzo settore, soprattutto quelli che svolgono attività economicamente rilevante che producono servizi di una certa consistenza, abbia dei fondi economici a disposizione, abbia i soldi necessari per poter mettere in piedi strutture, per potersi dare un'organizzazione più forte, per poter essere maggiormente, diciamo, presente attrattivo e competitivo sul mercato. E quindi cioè ci sono, vedremo, una serie di misure che tendono a realizzare questo obiettivo.

**Sesto punto.** La volontà di dare un riconoscimento istituzionale al terzo settore in quanto tale, cioè in quanto settore e non in quanto enti o categorie di enti. Cioè, l'opera meritoria che il forum del terzo settore, sia a livello nazionale che nelle varie sedi regionali e decentrate sta cercando di realizzare in questi anni è quello proprio di dare una voce al terzo settore in quanto tale, e in quanto soggetto unitario. Non al volontariato o alla cooperazione sociale che lavora in un certo abito. Poi questo sarà importante che venga fatto, naturalmente, ulteriormente, però quello che manca o che si voleva realizzare era quello di costituire un luogo, una sede, un'occasione per fare del terzo settore un interlocutore delle istituzioni pubbliche ma anche della società nel suo complesso.

E infine, **ultimo punto**, la necessità di rendere più fluido e certo, il rapporto con la pubblica amministrazione. Cercando di superare lo strumento che fino a questo momento, diciamo, è stato adottato e previsto dalla legislazione in materia, cioè lo strumento convenzionale. Ecco, allora ora non mi soffermo su questo perché poi su questo tema ritorneremo più tardi con Gregorio Arena e quindi avremo modo di un po' approfondire meglio questo.

Quindi se questi sono i 7 obiettivi o alcuni degli obiettivi, possono esserne altri sicuramente, però cerchiamo di vedere come questi obiettivi sono stati perseguiti e realizzati dal codice e dalle altre dalle altre deleghe che sono state adottate dal governo.

Primo punto, ridisegnare i confini del terzo settore. La legge prima e il decreto delegato poi cioè, quello che ora chiamerò come il codice del terzo settore, il decreto legislativo 3 luglio 2017 numero 117, ecco che avete in cartellina, contiene sia la legge che il decreto, contengono la definizione di terzo settore. Allora già questo per noi giuristi crea un qualche problema perché quando si abbonda si fa sempre un po' di confusione. Allora, siccome l'aveva già data la legge di delega non c'è bisogno di ripeterla, soprattutto se quando si ripete si cambiano delle cose, si crea un po' di confusione. Non entriamo nel merito di questa definizione, insomma di questa differenza tra legge e codice però, che cosa posso dire? Ora poi su questo interverrà meglio Luca Gori e quindi rinvio a lui, però vi posso dire una cosa soltanto. Intanto è fondamentale, utilissima che una definizione ci sia e quindi questo è un merito perché si colma una lacuna che come vi ho detto era presente e anche pericolosa, insomma, perché creava molte incertezze. Quindi, detto che è stata una scelta buona quella di inserire una definizione, se poi la leggiamo, ecco, qualche problema sorge, perché, come spesso avviene nei lavori parlamentari, insomma, si parte con una certa

purezza o chiarezza e poi mano a mano, diciamo, ognuno ci aggiunge la sua parolina e alla fine diventa una specie di melassa in cui diventa un po' difficile capire. Però fondamentalmente qual è il punto, il punto a mio parere decisivo della definizione? La definizione si muove su tre piani e cioè il chi è o chi fa del terzo settore, che cosa fa e perché lo fa. Questa è una tripartizione che è stata adottata per la prima volta da Pierluigi Consorti, che ha avuto un certo successo e che serve, diciamo per capire.

Allora chi fa lo vedrete, sono enti privati senza scopo di lucro e poi il codice elenca una serie di questi enti. Che cosa fa? Svolge attività di interesse generale attraverso una serie di possibili forme, con cui questa attività di interesse generale può essere perseguita. Fin qua diciamo più o meno va bene, ci siamo insomma. L'interesse generale riprendere articolo 118, 4 comma della Costituzione, insomma diciamo, stiamo in un ambito abbastanza definito. Il problema poi risorge con, il perché lo fa, che dovrebbe essere l'elemento, in qualche modo, che caratterizza poi alla fine il terzo settore. Perché una attività di interesse generale, da parte di un ente privato, può essere svolta anche da una società, da una società di capitali, no? E' vero che quella non ha scopo di lucro, ma il signor Della Valle che finanzia il restauro del Colosseo svolge un'attività di interesse generale, però quello che dovrebbe caratterizzare il terzo settore è perché lo fa, perché fai quella cosa lì. Non lo fai perché magari ti fai pubblicità o perché magari pensi poi di lucrare qualcos'altro, ma lo fai perché cosa? Per quello che si è sempre detto e che ha sempre scritto la legislazione in materia di terzo settore, volontariato, il decreto sulle Onlus, eccetera, era che la finalità fondamentale era la solidarietà, quello che richiamava anche Franco Bagnarol all'inizio.

Cioè il terzo settore si caratterizza perché fa cose utili a tutti e lo fai mosso da uno spirito di solidarietà. Ecco, questo c'è ma non è più necessario. Perché si dice che ci può essere finalità di solidarietà ma ci potrebbe essere anche un'altra finalità, che è quella civica e già lì si complicano un po' le cose, perché bisogna capire cosa vuol dire, ma soprattutto poi si dice per finalità di utilità sociale e quando si dice utilità sociale, se uno fa un'attività di interesse generale è evidente che lo fai per realizzare un utilità sociale; quindi a questo punto il perché lo fai, tende a svanire, tende a rendersi di fatto una previsione non qualificante. Comunque lascio qui il tema della definizione che ripeto poi sarà ripreso da Luca.

Secondo obiettivo. La legislazione per segmenti ma non coordinati e disorganici. Questa è stata l'operazione che ha mosso il vero motivo di fondo che ha mosso questa riforma e cioè di dire: bene! Superiamo questo stato di cose e mettiamo dentro un unico testo che non a caso abbiamo chiamato, dico abbiamo, perché ho dato un certo contributo a questa parte, abbiamo chiamato codice e non testo unico, perché finalmente tutta la legislazione dovrebbe

stare dentro un unico testo, tutta la legislazione che riguarda il terzo settore dovrebbe stare dentro un unico testo in cui quindi si garantisce una certa coerenza e soprattutto si dà poi uno strumento pratico utilizzabile più facilmente da tutti gli operatori che sanno che se vogliono sapere cosa devono fare o cosa si può fare con il terzo settore, è vero sono più di 100 articoli, però almeno prende un libro, un fascicolo, lo legge e lì dentro ci sta tutto. Mentre ora deve andarsi a pescare la Legge di qua, pensate il volontariato cosa deve fare? Deve prendere il codice civile per capire quali sono le regole delle associazioni se è un'associazione, deve prendere la legge sul volontariato, poi deve prendere il decreto sulle Onlus perché magari di sicuro è una Onlus iscritta, poi magari deve prendere la legge sui servizi sociali. Insomma una serie di previsioni che rendono complicato il mondo. Allora l'idea del Codice nasce qui, cioè di dire: "racogliamo in un unico testo tutta la legislazione riguardante il terzo settore perché questo, diciamo, può dare quella risposta all'esigenza di organicità che ho detto prima.

Bene. Questo è stato fatto e dobbiamo anche qui essere contenti ma, però ci sono dei ma! Perché? Perché questo lavoro, diciamo, non è stato portato fino in fondo o forse si potrebbe dire non è stato portato nemmeno fino a metà, insomma. Perché? L'impresa sociale sta fuori dal codice, l'impresa sociale ha un altro decreto legislativo e poi lo stesso codice dice che l'impresa sociale si disciplina con un altro decreto. Infatti poi c'è stato un altro decreto legislativo. Idem le cooperative sociali che in base all'articolo 40 secondo comma mantengono la loro legge. Mentre la legge quadro sul volontariato è abrogata, la legge sulle cooperative sociali resta in vigore perché la disciplina delle cooperative sociali si deve anche trovare nella legge sulle cooperative sociali. Idem le società di mutuo soccorso, articolo 42, dice l'articolo 42 che la legge sulle società di mutuo soccorso resta in vigore. Idem resta fuori dal codice la Fondazione Italia sociale che è stata introdotta da questa operazione, diciamo dalla legge delega, ma poi è stata disciplinata con un apposito decreto del Presidente della Repubblica, il 28 luglio del 2017, quindi la Fondazione Italia Sociale che pure ha rilevanza per il terzo settore non sta nel codice del terzo settore. Idem l'istituto del 5 per mille, che come voi sapete è oggetto di una di un'altra delega, di un altro decreto legislativo, il numero 111 del 2017. Inoltre meno male che sta fuori, secondo me era sbagliato metterlo nella legge delega, il decreto sul servizio civile perché questo col terzo settore ha aspetti marginali di collegamento e secondo me non doveva stare nemmeno nella legge delega ma sicuramente comunque sta fuori.

Quindi c'è tutto? No, non c'è tutto! Mancano dei pezzi significativi. Inoltre si richiedono un certo numero di atti obbligatori di attuazione, cioè il codice non finisce, uno non può dire di aver saputo tutto dopo aver studiato bene questo codice. Perché questo codice prevede

una serie di normative di attuazione. Personalmente io ne ho contati 22 obbligatori, più due eventuali. Qualcuno ha scritto che in realtà ce ne sono 40, io può darsi che me ne sia mancati una ventina, mi sembra un po' difficile, comunque ce ne sono almeno 22 di sicuro perché li ho contattati uno per uno. Cioè si richiedono 22 decreti ministeriali e interministeriali che diano attuazione a singole parti del codice. Quindi non finisce qui! C'è tutta questa attività successiva.

Poi ci sono degli aspetti tecnici che insomma, ora vi tralascio, però invece un aspetto che è tecnico ma è anche importante, perché quando uno fa un codice, che cosa vuol dire il codice? Vuol dire che se poi dopo, te, tu legislatore vuoi introdurre una modifica a qualcosa che riguarda il terzo settore, non lo devi fare in un'altra legge ma lo devi poi, fare con una legge che vada a modificare il codice. Perché sennò, capite, invecchia subito il codice, no? Se c'è un articolo che poi un'altra legge ha modificato o abrogato e l'articolo del codice resta così, è chiaro che quell'articolo non è più in vigore. Quindi questa dovrebbe essere l'idea che muove. Ma uno dice, speriamo che sia così, speriamo! Però mi segnalava l'ottimo Luca Gori che la legge sulla concorrenza che è stata recentemente approvata dal Parlamento già contiene delle norme sugli enti del terzo settore che quindi vanno a incidere sulla materia del codice ma senza richiamare il codice e senza intervenire dentro il codice. Appunto, richiama le Onlus che sono state abrogate dal codice. Quindi voi capite che la speranza è sempre la prima, dobbiamo sempre tenerla alta, ma qualche rischio che questo poi, possa effettivamente succedere, c'è!

E infine, sempre su questo punto l'obiettivo della legge delega, qual'era? Lo indico, lo cito dalla legge: "semplificare la normativa vigente garantendone la coerenza giuridica, logica e sistematica". Questo era l'obiettivo che veniva dato dal codice. Che questo obiettivo si sia realizzato, complessivamente leggendo il codice, qualche dubbio rimane.

Ora per fare un po' di quelle cose che si fanno a volte in televisione, sono così un po' semplificatorie ma sono un po' per farci un ridere e se volete capire il livello di semplificazione leggetevi un paio di norme, ad esempio questa: l'articolo 62 primo comma – "Al fine di assicurare il finanziamento stabile dei CSV è istituito il FUN, alimentato da contributi annuali delle FOB ed amministrato dall'ONC in conformità alle norme del presente decreto" oppure "Le FOB sono inoltre tenute a versare al FUN i contributi integrativi deliberati dall'ONC ai sensi del comma 11 e possono in ogni caso versare al FUN contributi volontari". È questa la semplificazione che ora ripeto con un po' di demagogia di bassa lega, però, insomma, può servire. Allora questo è il secondo punto. Quindi si è da un lato semplificato il quadro normativo, si è riorganizzata la disciplina, ma con molti ma.



Terzo e quarto punto. Vado un po' più veloce, cioè controlli sugli enti del terzo settore e controlli sulla previsione all'interno del terzo settore di enti che magari non hanno nulla a che vedere con il terzo settore. Allora, qui si è diciamo, da un lato arricchito il quadro dei controlli e dall'altro anche è prevista tutta una serie di controlli che forse non mirano all'obiettivo. Perché si prevedono intanto dei controlli interni agli enti del terzo settore. Ogni ente del terzo settore deve prevedere un organo di controllo, definito tale, ex articolo 30, almeno questo riguarda le fondazioni e le associazioni che hanno certi requisiti, con una serie di problemi che questa definizione dà, perché si prevede una composizione di questo organo di controllo che è prevalentemente incentrata su soggetti che hanno certe competenze, devono essere iscritti all'elenco dei revisori legali, dei revisori contabili, ma poi questi hanno anche lo scopo e il compito di verificare il perseguimento delle attività di utilità sociale o di solidarietà perseguito dall'ente. Ora che con tutto il rispetto, ma che un revisore contabile possa dire si guarda, te la solidarietà la stai realizzando bene oppure no, mi pare che qualche dubbio ci sia. Comunque questi sono i controlli interni all'ente, poi ci sono una serie di controlli esterni previsti dall'ufficio del registro nazionale degli enti del terzo settore articolo 93, dalle reti associative e dai centri servizio volontariato, articolo 93 comma 5, dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, dalle pubbliche amministrazioni che erogano risorse agli enti del terzo settore che possono controllare, naturalmente, come queste risorse vengono spese.

Quindi c'è una serie di soggetti che hanno funzioni di controllo, ma poi il problema di tutti questi è come lo fai questo controllo e naturalmente c'è la norma generale che dice tutto questo deve essere fatto senza spendere un euro in più e senza assumere una persona in più. Quindi voi credo vi domandiate come fa il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali senza assumere nessuna persona e senza avere una risorsa di un euro in più a controllare il mondo del terzo settore in giro per l'Italia.

Quindi, in generale possiamo dire controlli affidati a soggetti che potrebbero essere inadeguati alla funzione, senza risorse, senza chiarezza di chi fa che cosa, cosa fa l'ufficio Nazionale? Che tipo di controllo fa, che tipo di controllo fa il Ministero, che tipo di controllo fanno le reti associative e i centri di servizio. Quello che difetta, è il grave difetto, ma qui non è colpa del codice, colpa prima della legge di delega, è che manca un vero soggetto neutro che tende a garantire e controllare questo mondo e guardate, ripeto, se avete presente i problemi che sono sorti con mafia capitale con le ONG, eccetera, capite quanto è importante mantenere alto il livello di attenzione su chi si chiama o si definisce terzo settore. Ecco, se non si ha presente questo pericolo per il terzo settore che lo può portare a perdere quella stima, quel riconoscimento sociale che oggi ancora ha, si rischia grosso.

Ecco, il problema è che queste reti di soggetti apparentemente controllanti ma che poi non hanno nessun potere effettivo, rischia diciamo, può rischiare conseguenze pericolose.

Infine sempre su questo problema dei controlli, questo sistema dei controlli soprattutto interni comporta certamente una diminuzione dell'autonomia organizzativa degli enti. Dice una nostra collega, che si occupa di diritto privato, che questa riforma disciplina enti con un'organizzazione complessa, rigorosamente disciplinata. Quindi l'autonomia organizzativa degli enti viene fortemente limitata. Ad esempio la tenuta di scritture contabili obbligatori, libri sociali, il bilancio, il bilancio sociale per alcuni enti, un organo di controllo e per chi fa impresa sociale ancora di più, naturalmente.

La filosofia però di tutte queste forme di controllo, secondo me, è bene resa da una frase che si legge nei ricorsi che richiamava Franco Bagnarol delle regioni Veneto e Lombardia alla Corte Costituzionale, che contengono anche un'affermazione sull' articolo 118 comma 4 della Costituzione, che forse il mio amico Gregorio Arena, diciamo, non gradirà particolarmente, perché dice, “nè vale a sanare il deficit di costituzionalità delle disposizioni impugnate in riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all' articolo 118 comma 4 della Costituzione, in quanto, il riconoscimento di un ruolo attivo da parte del Civis nello svolgimento di attività di interesse generale, non può assumere un carattere tirannico tale da espropriare o confliggere con la naturale cura dell'interesse pubblico affidato alle regioni e agli enti pubblici in generale; è la considerazione che proprio la legislazione sul terzo settore riconosce una rilevanza pubblica all'attività privata, impone una regolamentazione anche autoritativa, che assicura il coordinamento degli sforzi pubblici e privati nel soddisfacimento del superiore interesse generale”. Il che è vero, è giusto in termini generali, però indica bene che quando si aumenta il coinvolgimento degli enti del terzo settore nel perseguimento delle finalità di interesse generale, aumenta un ruolo di controllo di sorveglianza, di vigilanza da parte degli enti pubblici. Il problema è che poi venga fatto e venga fatto con gli strumenti adeguati.

Quinto e sesto punto, e vado verso la conclusione. Si prevedono nuovi enti, quelli che vengono chiamati enti filantropici, dall'art. 37 e che sono enti erogatori da un lato, cioè erogano direttamente a persone svantaggiate o possono erogare a sostegno di attività. A sostegno di attività, lo preciso, che possono essere poste in essere anche, ma non esclusivamente da enti del terzo settore. Quindi sono enti che erogano, ma non necessariamente enti di supporto al terzo settore. Possono supportare il terzo settore, come possono supportare altri. Non entro nel merito di questi enti, che per altro sono un po'

ambigui, perché, sono enti più del terzo settore che non enti per il terzo settore, come forse li avevamo immaginati.

Ma soprattutto mi vorrei soffermare sulle risorse economiche che vengono garantite o previste per il terzo settore. Vi dicevo che uno degli obiettivi è quello di fare in modo che il terzo settore abbia più soldi a disposizione. E qui c'è certamente un quadro di strumenti molto variegato e ampio. C'è intanto un punto, che mi pare che nell'interpretazione, sia ancora abbastanza da definire, ma che, da quanto leggo a me sembra abbastanza chiaro. E cioè, che i centri di servizio, che qui ci ospitano, se i centri di servizio potranno continuare o meno a erogare risorse alle organizzazioni, non più solo di volontariato eventualmente, ma che contengono volontari. Voi sapete che questo è stato frutto di una circolare che a un certo punto il Ministro emanò e che consentì ai centri di servizio non solo di erogare i servizi ma anche di erogare, diciamo, direttamente contributi alle organizzazioni alla fine di realizzare certi obiettivi e certi progetti.

Questo non è chiaro, insomma, secondo me non lo posso più fare con il codice, però, diciamo, c'è in corso un'interpretazione. Però certamente i centri di servizio potranno svolgere attività di promozione, orientamento, animazione territoriale, formazione, consulenza, assistenza qualificata, accompagnamento, informazione, comunicazione, ricerca e documentazione, supporto tecnico e logistico. Per cui se poi anche non gli danno direttamente i soldi, però certamente possono sostenere, attraverso tutte queste forme e queste modalità, le attività del terzo settore.

Poi però, accanto a questo punto cresce la platea perché è previsto un accesso al credito agevolato. Quello che ora è previsto per le cooperative sociali viene esteso al terzo settore, articolo 67. Viene prevista la possibilità di accedere al fondo sociale europeo, articolo 69, alle risorse economiche del fondo sociale europeo; viene istituito un fondo presso il Ministero del Lavoro, articolo 9 comma 1, lettera g, della legge delega 106. Viene trasferito, diciamo così, al terzo settore l'ex fondo nazionale delle politiche sociali. E' prevista l'emissione da parte di appositi soggetti a ciò autorizzati, di titoli di solidarietà, articolo 77, che sono obbligazioni, altri titoli di debito nonché certificati di deposito. E' previsto il social Lending, dall'articolo 78, che è una forma di prestiti tra privati, intermediato da società telematiche, sostanzialmente, poi bisogna leggere, però qui ti serve solo far l'elenco. Poi sono previste misure di sostegno di carattere fiscale: le attività non commerciali vengono detassate, c'è un regime forfettario per il reddito di impresa, è previsto il social bonus, detrazioni e deduzioni per erogazioni liberali e così via. E infine, è prevista una serie di strumenti che non si trova nel codice, ma si trova nel decreto relativo alla costituzione della

Fondazione Italia Sociale, che prevede anche lì una erogazione di fondi a vantaggio del terzo settore.

Quindi se questo è l'obiettivo di prevedere un sistema tendente a garantire risorse economiche al terzo settore, certamente qui gli strumenti a disposizione sono numerosi. Che poi questo sia utile al terzo settore, questo naturalmente, si vedrà. Insomma io e come anche Franco, veniamo dalla scuola di alcuni maestri che ci insegnavano che di soldi il volontariato può morire, Monsignor Giovanni Nervo. Per cui questo lo vedo con un po' di preoccupazione, ma poi la virtù speriamo che prevalga sul vizio.

Ultimo punto che tocco e poi vado alla conclusione rapida, il riconoscimento di una soggettività propria del terzo settore.

Vi ricordate che vi dicevo che uno degli obiettivi è quello di cercare di fare del terzo settore un soggetto, come tale interlocutore e qui probabilmente lo strumento che dovrebbe realizzare questo è il Consiglio Nazionale del terzo settore, previsto dall'articolo 58, è composto da 30 componenti effettivi, più tre componenti senza voto, e altrettanti, altri 33 componenti supplenti, che dovrebbe essere, insomma ora, se uso questo parallelo, dopo gli ultimi tempi, uno non la prende bene però, nella Costituzione questo dovrebbe essere una specie di parallelo, quello che nella costituzione è il CNEL, e dare del CNEL a uno è come insultarlo veramente.

Però il problema qui, è che a mio parere, se anche questo doveva essere un po' l'obiettivo, deve essere l'obiettivo di questo consiglio nazionale del terzo settore, se uno va a vedere cosa deve fare, cosa può fare questo consiglio? Può esprimere pareri, uno solo obbligatorio sulle linee guida in materia di bilancio sociale e valutazione impatto sociale, tutti gli altri sono pareri facoltativi, possono essere richiesti e designa i componenti della fondazione Italia sociale uno e del CNEL, vero, l'altro. Però, tutti questi pareri riguardano temi che hanno a che vedere direttamente e specificamente col terzo settore. Cioè non può esprimere pareri su le politiche sociali, le politiche del lavoro, politiche ambientali, ci ricordava prima il sindaco. Al di là della effettiva utilità per le funzioni assegnate, è evidente che si tratta di funzioni interne al terzo settore che impediscono di interloquire sulla gestione delle politiche pubbliche. Possiamo dire, scusatemi anche qui il tono, ma non è certo denigratorio, è una specie di sindacato del terzo settore piuttosto che un organo che può trasmettere la voce del terzo settore, per cui credo che sia un'occasione non pienamente colta o forse un'occasione persa.

Tralascio appunto i rapporti con la pubblica amministrazione, perché avremo modo di tornarci dopo con Arena e vado a alcune **considerazioni finali**. Come avete probabilmente già capito la mia impressione è che con questo codice si siano colti alcuni importanti

obiettivi, diciamo, i risultati a cui si è giunti soddisfano meno rispetto all' intenzionalità. Certamente l'idea del legislatore, l'idea complessiva, non è di limitare il terzo settore, ma è quello di favorirlo e quindi l'intenzionalità è un'intenzionalità positiva.

Il rischio tuttavia che le soluzioni adottate favoriscono alcuni enti o tipi di enti del terzo settore e limitino altri. Questo non è vietato, nè sbagliato, cioè una legge fa sempre favore a qualcuno e sfavore a qualcun altro, insomma è compito della politica decidere questo, purchè tutto questo sia ragionevole. Allora chi è che secondo me, secondo la mia personale valutazione, poi oggi ne discuteremo, ma chi esce favorito da questo codice, da questo intervento normativo? Ne esce più favorito comunque più attenzionato come si usa dire, un terzo settore che eroga servizi, che quindi ha rapporti con la pubblica amministrazione, che ha un significativo volume di attività, che è diffuso sul territorio nazionale, o almeno appartenenti a reti nazionali, che quindi, insomma, non necessariamente ma che comunque ha necessità di avere fondi economici a disposizione per poter svolgere la propria attività, che può dotarsi di una struttura interna forte e ben organizzata.

Ecco, questo terzo settore può trovare elementi di riconoscimento e anche di supporto normativo da questo intervento.

Al contrario chi è sfavorito? E' sfavorito un terzo settore piccolo, che agisce su un territorio limitato, che vive sulla spontaneità e gratuità dei propri aderenti, direi soprattutto il volontariato, il piccolo volontariato ne esce meno valorizzato da questa legge.

Vorrei ricordare a questo punto, già lo citava prima il vicario generale, ma quello che si legge in un documento, "deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo della filosofia sociale che siccome illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze, l'industria propria, per affidarlo alle comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare ed è questo insieme un grave danno è uno sconvolgimento del retto ordine della società perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società è quello di aiutare in maniera suppletiva, le membra del corpo sociale, non già di distruggerle e assorbirle, perciò è necessario che l'autorità Suprema dello Stato rimetta da associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta, perché essa sola può compierle di direzione cioè di vigilanza, di incitamento eccetera. Si persuadono dunque fermamente gli uomini di governo che quanto più perfettamente sarà mantenuto l'ordine gerarchico tra le diverse associazioni conforme al principio della funzione suppletiva dell'attività sociale, tanto più forte riuscirà l'autorità e la potenza sociale e perciò anche più felice più prospera l'azione dello Stato stesso" e questa è la enciclica quadragesimo anno di Pio XI del 1931.

Ecco, questo tipo di sussidiarietà, probabilmente, non viene valorizzata.

Aldilà di questo, il terzo settore quale futuro potrà avere? Ecco qui esprimo e chiudo una preoccupazione, ma anche una speranza.

La preoccupazione è che l'attrazione nell'ottica degli enti commerciali, perché molta di questa disciplina è tratta dagli enti commerciali, è stata trasferita al piano degli enti del terzo settore. Così che questa attrazione nell'ottica degli enti commerciali, possa costituire, e questo è il rischio, un abbraccio fatale e forse letale per il terzo settore. Detta in altri modi, che l'impresa sociale non cambi l'impresa, l'essere sociale non cambi la mentalità dell'impresa, ma che al contrario, l'essere impresa elimini la qualifica sociale, oppure, l'ho detto in altro modo e fuori dall'impresa, che il terzo settore non socializzi gli enti profit, bensì che l'imprenditorialità svilisca la solidarietà, propria degli enti del terzo settore.

Però insieme la speranza, la speranza che si realizzi il contrario di quanto detto e cioè, che si riesca a positivamente a socializzare anche il mondo profit, e in più che nel Welfare ispirato ad una logica di integrazione sussidiaria, il terzo settore riesca a fecondare positivamente anche il settore pubblico. In sostanza, che il terzo settore non diventi preda né del primo né del secondo settore, né del privato profit né del pubblico, ma contribuisca ad un loro ri-orientamento sia del primo che del secondo settore in termini di solidarietà.

Questa è la speranza che credo tutti noi abbiamo e cercherei di lavorare per realizzarla.