

Terzo settore e volontariato dalla legge delega ai decreti attuativi

Il documento è stato elaborato ascoltando molte voci del volontariato. Abbiamo considerato questo aspetto della riforma, perché meglio di altri testimonia l'attuale livello di cultura partecipativa e democratica nel nostro Paese, sperando di contribuire al confronto nella fase di chiusura delle decisioni. Le considerazioni e proposte allegate sono finalizzate all'esclusivo interesse generale, in un momento in cui il Paese fa molta fatica sui temi di rilevanza fondamentale.

Motivi di questo contributo

La riforma del terzo settore è una sfida importante per il nostro paese: per il numero delle realtà coinvolte, per il valore sociale ed economico che tali realtà rappresentano, per l'altissimo numero di cittadini che trovano in queste formazioni sociali un luogo di vita, di impegno, di lavoro, di sostegno. A tre anni dall'avvio dei lavori, siamo giunti alla fase finale, con la presentazione degli schemi di decreto legislativo. Il più corposo, per numero di articoli e per ambiti di intervento, è quello denominato «Codice del Terzo Settore» (Atto del Governo n. 417).

La Fondazione Zancan ha seguito nei suoi oltre 50 anni di vita, tutte le principali iniziative legislative in tema di terzo settore e di politiche sociali. Dal 12 maggio scorso,

il testo dello schema è fonte di confronto e di dibattito sulle scelte adottate e sull'interpretazione data dal Governo alla legge delega. Molte voci del terzo settore hanno espresso la propria posizione sulle soluzioni proposte.

Questo contributo nasce dalla necessità di puntualizzare, con riferimento allo schema di decreto recante il Codice del terzo settore, alcuni aspetti della riforma che, da un punto di vista tecnico e di merito, possono essere migliorati, così da:

- valorizzare il ruolo del volontariato nel futuro assetto del terzo settore;
- definire in modo più compiuto i rapporti tra enti del terzo settore e pubbliche amministrazioni;
- ridurre la possibilità di conflitti costituzionali tra stato e regioni nella definizione delle rispettive funzioni e competenze;
- recuperare spazi normativi e attuativi



in grado di valorizzare le potenzialità di cui le organizzazioni del terzo settore, e in particolare il volontariato, sono portatrici in termini di innovazione, sviluppo, impatto sociale.

I contenuti che seguono sono il risultato di un confronto multidisciplinare tra ricercatori, esperti e rappresentanti del mondo del volontariato organizzato, riuniti in un seminario di ricerca per approfondire le criticità presenti nel testo e soprattutto quali elementi del codice potessero essere migliorati.

Criticità generali nell'attuazione della delega

In via preliminare e in termini generali, la formulazione dello schema di decreto non si conforma pienamente ad alcuni importanti criteri e principi della legge delega, con il conseguente profilarsi di rischi di illegittimità costituzionale. In via prioritaria:

1. La semplificazione, l'armonizzazione e il coordinamento complessivo della disciplina degli enti del terzo settore (art. 2, comma 1, lett. d)

Nello schema di decreto si introduce una disciplina parziale e frammentaria degli enti, per estensione applicativa e per contenuti, con una significativa "distorsione" dei principi e criteri generali della delega. La disciplina civilistica, fiscale e tributaria degli enti prevista dal decreto non ne esce né semplificata, né coordinata. Permangono una pluralità di fonti applicabili tra loro non coerenti, la complessità degli strumenti attuativi previsti (decreti ministeriali, linee di indirizzo, leggi regionali, regolamenti...), la mancanza di norme esplicite di raccordo con le normative speciali e settoriali in vigore nei diversi ambiti di intervento della riforma (codice degli appalti, legislazione regionale in materia sociale, educativa, di promozione culturale, governo del territorio ecc.). Si segnalano molti e non sempre opportuni rinvii a disposizioni del codice

civile e di leggi ordinarie (ad esempio i rinvii degli artt. 8 e 16 dello schema all'art. 51, Dlgs n. 81 del 2015, o i rinvii a leggi e decreti nell'art. 5, di cui si propone l'abrogazione).

2. La garanzia e promozione del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali, «quali strumenti di promozione e attuazione dei principi di partecipazione democratica, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo» (art. 2, comma 1, lett. a)

Lo schema di decreto introduce disposizioni che hanno una forte ingerenza sul concreto esercizio della libertà associativa e sul pluralismo degli enti, attraverso la previsione di limiti e vincoli (quantitativi più che qualitativi) ai contenuti statutari, ma soprattutto alla autodeterminazione dei singoli nella costituzione di formazioni sociali associative.

La centralizzazione e la complessità del sistema di controllo, incentrato su strumenti e procedure sovrapposte, poco chiare nella loro dimensione attuativa, non appaiono in grado di risolvere le criticità emerse nella prassi né di permettere la valorizzazione sussidiaria e territoriale del ruolo del terzo settore. Il sistema di organismi di rappresentanza di secondo livello e la disciplina delle reti territoriali accentua la dimensione centralistica dell'impianto della riforma, a fronte delle indicazioni della delega sopra richiamate.

3. La revisione dell'attività di programmazione e controllo delle attività e della gestione dei centri di servizio, «svolta mediante organismi regionali o sovraregionali, tra loro coordinati sul piano nazionale»

La previsione è contraddetta dal disegno dello schema di decreto, che ribalta il contenuto della legge delega, istituendo un sistema accentrato, imperniato sull'Organismo Nazionale di Controllo, in cui i livelli territoriali (gli OTC, ex CoGE) sono «privi di autonoma soggettività giuridica» e meri

attuatori di direttive nazionali. Anche l'istituzione del fondo unico nazionale previsto nello schema di decreto non è supportato da alcuna disposizione della legge delega. L'art. 6, comma 1, lett. f), in tema di risorse infatti si limita a prevedere in capo agli organismi regionali o sovraregionali istituiti il compito di attribuire ai centri di servizio le risorse finanziarie «anche in applicazione di elementi di perequazione territoriale».

Al di là dell'opportunità delle scelte di merito, questa evidente contraddizione del mandato della delega pone una seria ipotesi sul futuro sistema di governo dei centri di servizio e una eventuale pronuncia di incostituzionalità della disposizione creerebbe un vuoto di disciplina che ne metterebbe a rischio il sostanziale funzionamento.

Vista la complessità della materia e i numerosi rinvii a fonti secondarie e amministrative, è opportuno l'inserimento in coda al decreto di una clausola valutativa espressa, che vincoli il Governo alla revisione del testo a seguito di una accurata valutazione dello stato di attuazione delle misure e della loro prima applicazione, nei 12 mesi successivi all'entrata in vigore del decreto.

Il volontariato nel terzo settore

Il decreto delegato riprende un approccio categoriale, elencando i soggetti inclusi nel terzo settore per tipologie e dettagliando le attività di interesse generale, tipizzandole anche con richiami a fonti normative che risultano eccessivamente restrittive rispetto ai potenziali ambiti di intervento propri del terzo settore. La legge delega invece definisce il terzo settore con riferimento a tre elementi qualificanti: la tipizzazione della finalità perseguita (civica, solidaristica, di utilità sociale), l'assenza di lucro, il perseguimento delle finalità mediante forme di azione volontaria e gratuita, o di mutualità

o di scambio di beni e servizi.

Questa scelta di definizione per attività fatta all'art.5 del decreto determina diverse criticità. Il riferimento agli interventi e servizi sociali disciplinati dalla legge 328 del 2000 non si concilia con le diverse classificazioni dei servizi ed interventi sociali previste dalle legislazioni regionali adottate nel frattempo. La delimitazione alle prestazioni sanitarie incluse nei Lea porta ad esiti contraddittori: se sono incluse nei Lea, tali prestazioni per definizione dovrebbero essere garantite dal servizio sanitario nazionale. Si vuole limitare l'azione del terzo settore alle sole attività erogative affidate dalle aziende sanitarie? Oppure si «confessa» la funzione suppletiva che numerose organizzazioni svolgono in territori dove il servizio sanitario pubblico non garantisce adeguata risposta? In entrambi i casi si escludono le attività non ricomprese nei Lea ma che portano nei fatti un beneficio diretto alle persone e ai soggetti deboli: si pensi alle prestazioni odontoiatriche, escluse dai Lea ma necessarie e di difficile accesso per le fasce deboli della popolazione.

Per queste ragioni si propone di aggiornare o meglio eliminare nell'art. 5 i riferimenti a fonti normative di dettaglio che possono ingenerare ambiguità interpretative.

La disciplina del volontariato

Al ruolo del volontariato nel futuro assetto del terzo settore sono dedicate diverse disposizioni: nel decreto delegato si introduce la disciplina «del volontario e dell'attività di volontariato» al titolo III e delle «organizzazioni di volontariato» al Titolo V, Capo 1. Nel primo gruppo di disposizioni si definisce chi sia il volontario, cioè colui che svolge attività in favore della comunità e del bene comune per il tramite di un ente del terzo settore. Si riconosce



giustamente la presenza di volontari come elemento potenzialmente comune a tutte le organizzazioni del terzo settore, che possono avvalersene in tutti i settori di attività tenendone apposito registro. L'art. 17, al di là delle infelici disposizioni dei commi 4 e 6, di cui è già stata opportunamente chiesta l'eliminazione, lascia aperte alcune questioni, soprattutto se letto congiuntamente all'art. 32.

È introdotta la possibilità per tutti gli enti del terzo settore di ospitare volontari, ferma la gratuità, spontaneità e personale natura delle attività svolte e l'adempimento di oneri assicurativi (che addirittura è previsto siano a totale carico delle amministrazioni in caso di attività convenzionate). Ma per costituire una qualsiasi organizzazione di volontariato i vincoli sono diversi e molto articolati. L'art. 32 introduce vincoli alla forma giuridica (solo associazioni, riconosciute o non), al numero minimo di soci (non meno di 9 se persone fisiche, non meno di 5 se organizzazioni), alle attività che possono essere svolte (tutte quelle di cui all'art.5, anche la formazione e la ricerca universitaria, ma non agricoltura sociale e commercio equo...?). Questi vincoli che non si ritrovano in nessun'altra disposizione relativa alle altre organizzazioni.

Quali sono le finalità perseguite con queste disposizioni? Se fossero finalizzate escludere eventuali usi distorsivi delle organizzazioni, sarebbe più idonea allo scopo la disciplina relativa a rimborsi e alle entrate, oppure la limitazione all'ingresso in assemblea di organizzazioni (di volontariato e di altro tipo), mantenendo una prevalenza di soci persone fisiche (che peraltro non è prevista). Un possibile effetto è quello di rendere poco allettante ai fini dell'iscrizione nel registro e rispetto ad altre tipologie di ente, l'assunzione della forma dell'organizzazione di volontariato, soprattutto per le realtà di piccole dimensioni. Una probabile conseguenza sarà la riduzione del loro numero nella compagine degli enti del terzo settore. Per queste ragioni si propone di riformulare gli articoli 17 e 32 come di seguito indicato.

Art. 17 - Volontario e attività di volontariato

1. Gli enti del terzo settore possono avvalersi di volontari nello svolgimento delle attività di cui all'articolo 5, e di essi devono tenere un apposito registro.

2. Ai fini del presente Codice, il volontario è una persona che, per sua libera scelta, svolge in modo gratuito una attività in favore della comunità e del bene comune, per il tramite di un ente del terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità ~~per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini esclusivi~~ di solidarietà.

3. L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere rimborsate dall'ente del terzo settore tramite il quale svolge l'attività soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata, entro limiti massimi e alle condizioni preventivamente stabilite dall'ente medesimo. Sono in ogni caso vietati rimborsi spese di tipo forfetario.

4. ABROGATO

5. La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di lavoro retribuito con l'ente di cui il volontario è socio o associato o tramite il quale svolge la propria attività volontaria.

6. ABROGATO

7. Le disposizioni di cui al presente titolo non si applicano agli operatori volontari del **servizio civile volontario** universale e al personale impiegato all'estero a titolo volontario nelle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo.

Art. 32 - Organizzazioni di volontariato

1. Le organizzazioni di volontariato sono enti del terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, ~~da un numero non inferiore a nove volontari o a cinque organizzazioni di volontariato~~; per lo svolgimento prevalentemente in favore di terzi di una o più attività di cui all'articolo 5; ~~ad esclusione di quelle di cui alle lettere o) e s)~~; avvalendosi in modo **determinante e** prevalente delle prestazioni dei volontari associati.

2. Gli atti costitutivi delle organizzazioni di volontariato possono prevedere l'ammissione come associati altri enti del terzo settore, a condizione che il loro numero non sia superiore al trenta per cento del numero delle organizzazioni di volontariato **presenti**.

3. La denominazione sociale deve contenere l'indicazione di organizzazione di volontariato o l'acronimo Odv. L'indicazione di organizzazione di volontariato o l'acronimo Odv, ovvero di parole o locuzioni equivalenti o ingannevoli, non può essere usata da soggetti diversi dalle organizzazioni di volontariato.

4. Alle organizzazioni di volontariato che svolgono l'attività di cui all'articolo 5, comma 1, lettera y), le norme del presente capo si applicano nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione civile e alla relativa disciplina si provvede nell'ambito di quanto previsto dell'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge 16 marzo 2017, n. 30.

Analoghe considerazioni riguardano il complesso della disciplina fiscale e tributaria, con riferimento alla quale non sono introdotte disposizioni che permettano di risolvere le problematiche più frequenti incontrate dalle organizzazioni, soprattutto in merito alla classificazione a fini fiscali e

tributari delle attività svolte. L'insieme di queste disposizioni potrà determinare una «fuga» degli enti più piccoli o meno attrezzati dal sistema del terzo settore.

I rapporti tra enti del terzo settore e pubbliche amministrazioni

Vanno risolte questioni di coordinamento tra la nuova normativa nazionale e le normative regionali vigenti nelle materie di competenza residuale. Lo schema di decreto introduce modalità di coinvolgimento del terzo settore in specifici ambiti di intervento regionale relativi ai rapporti tra organismi del terzo settore e pubbliche amministrazioni e alle forme di promozione e sostegno al volontariato e alle organizzazioni sociali.

Le disposizioni del codice che afferiscono all'ordinamento civilistico e tributario trovano immediata attuazione, mentre per le disposizioni che riguardano l'attività promozionale (che realizzata livello territoriale) e le modalità di coinvolgimento e di collaborazione tra terzo settore e enti locali negli ambiti in cui le regioni hanno competenze residuali (educazione, valorizzazione beni culturali, servizio social ecc.) si profilano complessi problemi di coordinamento delle fonti e delle discipline attuabili (oltre a fondati dubbi di costituzionalità).

Anche la disciplina del fondo istituito all'art.72 non prevede alcun coinvolgimento delle regioni. Il ministero del lavoro e delle politiche sociali è l'unico amministratore e gestore del fondo, che finanzia progetti promossi dal terzo settore nei vari ambiti di intervento previsti dalla norma, tra i quali molti di pertinenza regionale. Questo approccio rischia di precludere ai progetti selezionati importanti spazi di implementazione e di interazione con le amministrazioni regionali e locali, creando un sistema di finanziamenti e progetti «a canne d'organo». In questo modo ogni istituzione finanzia progettualità su ambiti di inter-



vento analoghi o coincidenti, senza forme di interlocuzione, se non quelle lasciate alla buona volontà degli attori, in una condizione di precarietà, frammentazione dei centri di responsabilità e improbabile impatto di lungo periodo.

Per questi motivi si propone di introdurre forme di raccordo con le fonti regionali e di intese con le regioni per la realizzazione delle azioni promozionali e di sostegno previste dal decreto.

Il coinvolgimento degli enti del terzo settore da parte delle pubbliche amministrazioni

L'art. 55 è la disposizione che dovrebbe dare attuazione alla parte di legge delega che prevede il coinvolgimento degli enti del terzo settore da parte delle amministrazioni pubbliche (art. 4, lett. o). La disposizione della legge delega considera congiuntamente due attività: le attività programmatiche e di progettazione da un lato, le attività relative all'affidamento dei servizi di interesse generale dall'altro. Questi due contenuti normativi non trovano adeguata attuazione nella legge delega. Manca del tutto l'attuazione della seconda parte della disposizione, relativa all'affidamento di tutti i servizi di interesse generale che possono vedere coinvolti enti del terzo settore, e non vi sono neppure rinvii alle disposizioni specifiche del Codice degli appalti (articoli 68 e 98 del Dlgs n. 50 del 2016). A questo si aggiunge il fatto che non è data attuazione alla previsione della legge delega che dispone l'obbligatorietà dell'iscrizione al registro per gli enti del terzo settore «che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni o di fondi europei destinati al sostegno dell'economia sociale o che esercitano atti-

vià in regime di convenzione o di accreditamento con enti pubblici» (art. 4, lett. m).

Il coinvolgimento nella programmazione e progettazione, disciplinato all'art.55, si sostanzia in una trasposizione di istituti e di riferimenti lessicali propri dell'ambito sociale (ex legge 328). Questi trovano applicazione in settori, quali la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale che hanno diversi procedimenti. Anche in ambito sociale non esiste una disciplina omogenea di questi istituti, che sono definiti in via autonoma dalle leggi regionali che regolano i sistemi dei servizi e interventi sociali. Se non si vuole vanificare la portata della disposizione, è opportuno quantomeno emendarla come di seguito proposto.

Art. 55 - Coinvolgimento degli enti del terzo settore

1. In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità e unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché le norme che disciplinano specifici procedimenti e in particolare di quelle relative all'animazione sociale di zona.

2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità

di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

3. La co-progettazione è finalizzata alla ~~definizione ed eventualmente alla~~ realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2.

4. Ai fini di cui al comma 2 e 3, l'individuazione degli enti del terzo settore ~~con cui attivare il partenariato~~ avviene nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici perseguiti, **dei risultati attesi** dell'intervento, ~~della durata e delle~~ caratteristiche essenziali dello stesso ~~nonché~~ dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.

Le potenzialità delle organizzazioni di volontariato e il loro impatto sociale

La delega dedica molto importanza al tema della valutazione di impatto sociale trattandola in due disposizioni Art.4, lett. o), art. 7, comma 3. Insieme evidenziano il significato tecnico e strategico attribuito a questo tema.

A livello tecnico la valutazione risponde alla necessità di dare conto dell'esercizio delle responsabilità giuridiche e sociali nell'uso delle risorse e dei risultati conseguiti. A livello strategico la valutazione di impatto entra nel merito del rendimento sociale del valore investito e della redistribuzione dei benefici umani ed economici nelle comunità di riferimento. Nel loro insieme rappresentano quanto le capacità del terzo settore contribuiscono allo sviluppo sociale ed economico.

La possibilità di rendere sistematica la valutazione di impatto sociale non è affrontata nel decreto, ma rinviata ad un

atto ministeriale (Linee guida approvate dal ministero del lavoro e delle politiche sociali), di fatto trasformando una responsabilità sociale in una opzione eventuale e residuale. Il problema va invece affrontato in direzione opposta, incentivando le responsabilità sociali nel potenziamento dell'impatto nelle comunità di riferimento. Per questo è inopportuno che le norme attuative non riprendano questo aspetto e lo riducano a materia amministrativa successiva. Le successive proposte affrontano il problema chiedendosi come il volontariato possa prefigurare, anticipare, testimoniare un esercizio diffuso della valutazione di impatto contribuendo sostanzialmente allo sviluppo di una società più solidale, democratica, partecipativa, responsabile dei beni comuni, evidenziando come il concorso al risultato professionale e non professionale possa fare la differenza, contribuendo all'innovazione dell'economia sociale.

Gli incontri di responsabilità che il volontariato è in grado di promuovere nelle comunità locali possono essere alimentati e incentivati da una sistematica rendicontazione dei risultati alle comunità locali. Per questo obiettivo vengono proposti i successivi emendamenti.

Art. 33 - Aggiungere il seguente comma 4

4. Al fine di valorizzare l'apporto specifico delle attività di interesse generale realizzate, le organizzazioni di volontariato adottano annualmente una relazione sintetica riguardante le attività realizzate dall'organizzazione, i destinatari delle azioni (persone, organizzazioni, comunità locale), i benefici conseguiti dai destinatari, il concorso dei beneficiari allo sviluppo di azioni solidali. Tale relazione è pubblicata nel sito del CSV territorialmente competente nell'ambito delle funzioni di cui all'art.63, comma 2, lett. a) e rileva quale documentazione atta ad integrare i requisiti di cui all'art.55, comma 4 e 5.



Art. 55 - Aggiungere il seguente comma 5

5. Nell'individuazione dei criteri di cui al comma precedente, le pubbliche amministrazioni tengono in specifica considerazione l'impatto sociale prodotto dagli enti del terzo settore, ovvero gli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato nel breve, medio e lungo periodo.

Art. 55bis - Valutazione di impatto sociale

1. Per documentare il valore sociale della propria azione ai sensi dell'art.55, comma 5, gli enti di terzo settore predispongono annualmente una rendicontazione riguardante i benefici sociali delle azioni realizzate. Tale rendicontazione descrive il valore conseguito, le strategie e le risorse che lo hanno reso possibile, il concorso al risultato dei volontari coinvolti, i vantaggi prodotti a favore della comunità. La rendicontazione è approvata congiuntamente al bilancio di esercizio e pubblicata a cura dell'ente direttamente o tramite i Centri Servizio o le reti territoriali di appartenenza. Per gli enti di cui all'art.14, la rendicontazione è parte integrante del bilancio sociale.

SUMMARY

The document was elaborated according to the many voices of volunteer organisations. We considered this specific aspect of Third Sector Reform because it represents the present level of participatory and democratic culture in our country. We hope to contribute to the national debate. These considerations and proposals are aimed at contributing to the general public interest, at a time in which for our country it is very difficult to face such fundamental issues.