

Brevi considerazioni sul disegno di legge delega sul terzo settore

di **Guido Martinelli e Marta Saccaro**

Il Consiglio dei Ministri del 10 luglio, sia pure in ritardo rispetto alle promesse, ha licenziato il testo del **disegno di legge delega per la riforma del Terzo settore**. Non è ancora in circolazione il testo ufficiale e, pertanto, sussistono alcune incertezze ancora irrisolte. La prima, palese, riguarda il **termine** attribuito al Governo per emanare i previsti decreti delegati. Nelle prime bozze del provvedimento, circolate in via ufficiosa, era infatti previsto il termine di sei mesi per attuare la riforma. La nota ufficiale di Palazzo Chigi, diffusa a margine del Consiglio dei Ministri del 10 luglio che ha approvato in via definitiva il testo del disegno di legge fa invece sapere che la scadenza sarà di **12 mesi**. Che dovranno comunque essere contati da quando la legge entrerà in vigore. L'orizzonte temporale si allunga, quindi. Né potrebbe essere altrimenti, vista la corposità degli interventi previsti nel disegno di legge.

La maggiore difficoltà sarà quella di effettuare un "riordino" ed una "revisione organica della disciplina degli enti privati del Terzo settore" che potrebbe voler dire unificare in un **unico corpus normativo** le innumerevoli disposizioni che sovrintendono la disciplina degli "enti non profit" non solo negli aspetti fiscali ma anche in quelli civilistici e amministrativi. La difficoltà, in questo senso, sta sicuramente nel fatto che i diversi organismi che operano nel Terzo settore e che sono regolati spesso da disposizioni ad hoc hanno a volte caratteristiche molto diverse tra loro ed è quindi inevitabile che all'interno della stessa categoria di soggetti (intesi come quelli "non orientati al profitto" il che li distingue dal concetto civilistico di società) ci siano fattispecie diversissime. La distinzione potrebbe essere fatta, ad esempio, sulla base della **natura dei soggetti** a cui si rivolge l'attività degli enti: si va dai soci per gli enti associativi, anche di promozione sociale (caratterizzati, come le cooperative, da un principio mutualistico necessariamente autoreferenziale), ai soggetti svantaggiati per le Onlus e le organizzazioni di volontariato (sorrette da regole di solidarietà sociale) agli interessi della collettività per soggetti di altro tipo (enti lirici, enti ecclesiastici, partiti politici ecc.). Sarà quindi estremamente oneroso (in termini di tempo, per carità, meglio non parlare di coperture in questa sede...) e complicato ricondurre tutti questi soggetti ad un'unità di genere. Per non parlare poi della auspicata possibilità di costituire un unico **registro degli operatori del Terzo settore**. Basti ricordare che l'iscrizione al registro per le associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato e Onlus ha effetto costitutivo, per le sportive, dichiarativo, registri tenuti da tre enti diversi (Regioni, e per esse le Province, Direzioni regionali delle entrate e Coni)

Certo, l'esigenza di porre in essere una semplificazione è molto forte – considerato il proliferare di normative speciali che dal dopoguerra ad oggi ha caratterizzato il settore – ma il rischio è che ci si scontri con una difficoltà operativa insormontabile, considerato che si dovrà porre contestualmente mano anche ad una rivoluzione copernicana in tema di controlli.

Certo, commentare è facile mentre molto più difficile sarà realizzare concretamente i propositi annunciati. Tra questi ci sembra evidente quello di favorire **forme di finanziamento** e di sostegno agli organismi non orientati al profitto. Sotto questo profilo si deve leggere, ad esempio, l'intervento volto a rassicurare sulla stabilizzazione del cinque per mille (ma non c'era già un provvedimento – la L. n. 23/2914 – che si doveva occupare di questo?) o la proposta di semplificazione del regime fiscale delle erogazioni liberali (che quest'anno rischiavano per la verità un

drastico taglio ad opera della legge di stabilità 2014) o l'intenzione di introdurre un regime di tassazione agevolativo che tenga conto delle finalità solidaristiche e di utilità sociale dell'ente (ma quanto costerà?).

L'aspetto che desta qualche perplessità è però l'intenzione di consentire alle imprese sociali la possibilità di accedere a forme di **raccolta di "capitali di rischio"**. Tale aspetto è ribadito anche in altre parti del provvedimento dove si auspica, sempre per le imprese sociali, "la previsione di forme di remunerazione del capitale sociale e di ripartizione di utili nel rispetto di condizioni e limiti prefissati". Questa apertura, lo diciamo sinceramente, non è condivisibile e rischia di creare molta confusione. Mentre infatti, siamo ormai abituati all'idea che un organismo appartenente al Terzo settore possa svolgere attività d'impresa anche in via principale (si pensi alle case di cura gestite dal Fondazioni, o alle Onlus che fanno attività di formazione) non si può cedere all'idea che questi organismi possano distribuire utili. In tal caso verrebbe a mancare il presupposto costitutivo degli organismi stessi (non profit oriented, non orientati al profitto, alla distribuzione di utili) che non avrebbero più elementi di distinzione con altri operatori commerciali (e non sarebbero quindi più meritevoli di tutela). Oltre a ciò dire che "per un po'" (in che limiti, poi?) si può remunerare il capitale di rischio sembra una rilevante incongruenza giuridica.

Il disegno di legge si segnala però anche per aspetti positivi. Tra questi, un posto importante merita sicuramente l'intenzione di riorganizzare e semplificare il procedimento per il riconoscimento della **personalità giuridica** che, allo stato attuale, risulta ancora troppo dipendente dai "voleri" dei singoli uffici regionali o delle Prefetture deputati a questi incarichi. E tutto questo considerato che per la costituzione di società di capitali basta, a volte, molto meno di quanto non sia richiesto per attribuire personalità giuridica ad un'associazione.

Certamente sarà necessario tornare su questo tema non appena sarà reso disponibile il testo definitivo del provvedimento.