



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

## A.C. 2617

Dossier n° 223/1 - Elementi per l'istruttoria legislativa  
30 settembre 2014

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2617
Titolo:	Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	7
Date:	
presentazione:	22 agosto 2014
assegnazione:	11 settembre 2014
Commissione competente :	XII Affari sociali
Sede:	referente
Pareri previsti:	I (Aff. costituzionali), II (Giustizia), III (Aff. esteri), IV (Difesa), V (Bilancio), VI (Finanze) , VII (Cultura), VIII (Ambiente), X (Att. produttive) , XI (Lavoro), XIV (Pol. Unione europea) e Comm. parlamentare per le questioni regionali

### Contenuto

Nel maggio 2014, il Governo ha predisposto le [Linee guida per una riforma del Terzo settore](#) formulando i criteri per una revisione organica della legislazione riguardante il volontariato, la cooperazione sociale, l'associazionismo non-profit, le fondazioni e le imprese sociali. Dal 13 maggio al 13 giugno 2014, il Governo ha quindi aperto una consultazione pubblica sulle Linee guida, per confrontarsi con le opinioni degli attori del Terzo settore e dei cittadini sostenitori o utenti finali degli enti del non-profit, di cui sono stati resi pubblici i [risultati definitivi](#) nel settembre 2014 (per la lettura dei contributi disponibili in web [clicca qui](#)).

In seguito, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente e del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, nel corso della riunione del 10 luglio 2014, ha approvato un disegno di legge delega per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale. Obiettivo del provvedimento, che, come ricordato, prevede il conferimento al Governo di apposite deleghe, è, da un lato, quello di introdurre misure per la costruzione di un rinnovato sistema che favorisca la partecipazione attiva e responsabile delle persone, singolarmente o in forma associata, per valorizzare il potenziale di crescita e occupazione insito nell'economia sociale e nelle attività svolte dal settore, anche attraverso il riordino e l'armonizzazione di incentivi e strumenti di sostegno, dall'altro quello di uniformare e coordinare la disciplina della materia caratterizzata da un quadro normativo non omogeneo e non più adeguato alle mutate esigenze della società civile.

Qui di seguito si fornirà un'illustrazione sintetica del contenuto del provvedimento.

Il disegno di legge in esame, composto da **sette articoli**, è finalizzato ad operare - mediante il conferimento al Governo di apposite deleghe - una riforma complessiva degli enti privati del Terzo settore e delle attività dirette a finalità solidaristiche e di interesse generale.

**L'articolo 1** individua e disciplina la **finalità e le linee generali dell'intervento normativo**, prevedendo che il Governo adotti, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi diretti a riordinare e revisionare la disciplina degli enti privati del terzo settore e delle attività con finalità solidaristiche e di interesse generale, allo scopo di sostenere la libera iniziativa dei cittadini associati per perseguire il bene comune e

di favorire la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, valorizzando al contempo il potenziale di crescita e occupazione del settore. Tra le finalità perseguite vengono specificamente enunciate quelle di procedere ad una revisione della disciplina contenuta nel codice civile in tema di associazioni e fondazioni nonché della disciplina in tema di impresa sociale e di servizio civile universale. Viene disciplinata la procedura di emanazione dei decreti legislativi, che include anche l'espressione del parere da parte delle commissioni parlamentari competenti; con la medesima procedura il Governo può adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi. **L'articolo 2** prevede i **principi e criteri direttivi generali** cui devono uniformarsi i decreti legislativi finalizzati a stabilire **le forme organizzative, di amministrazione e le funzioni degli enti di cui all'articolo 1**. Questi ultimi vengono più specificamente definiti come enti privati che con finalità ideali e senza scopo di lucro promuovono e realizzano attività d'interesse generale, di valorizzazione della partecipazione e di solidarietà sociale, ovvero producono o scambiano beni e servizi di utilità sociale. Tra i vari criteri e principi direttivi generali enunciati si ricordano quelli relativi al riconoscimento ed alla garanzia del più ampio diritto di associazione, alla promozione dell'iniziativa economica privata svolta senza fini di lucro, alla garanzia della più ampia autonomia statutaria, alla semplificazione del procedimento per il riconoscimento, alla disciplina degli obblighi di controllo interno, di trasparenza e rendicontazione nei confronti degli associati e dei terzi, alla riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti anche attraverso la previsione di un registro unico del terzo settore, alla previsione che il coordinamento delle azioni di promozione e di vigilanza delle attività degli enti sia assicurato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri anche mediante l'istituzione di un'apposita struttura di missione. **L'articolo 3** prevede e disciplina la delega finalizzata al riordino ed alla revisione della disciplina in tema di **attività di volontariato e promozione sociale** conformemente a specifici criteri e principi direttivi relativi, tra l'altro, all'armonizzazione delle diverse discipline vigenti, alla promozione della cultura del volontariato tra i giovani, alla revisione e razionalizzazione del sistema degli Osservatori nazionali per il volontariato e per l'associazionismo di promozione sociale. In tema di **impresa sociale** i decreti legislativi di cui all'**articolo 4** dovranno, tra l'altro, procedere ad una precisa qualificazione dell'impresa sociale - quale impresa privata con finalità di interesse generale avente come obiettivo primario il raggiungimento di impatti sociali positivi misurabili realizzati mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale -, ad un ampliamento dei settori di attività di utilità sociale, alla previsione di forme di remunerazione del capitale sociale e di ripartizione di utili nel rispetto di condizioni e limiti prefissati, al coordinamento della disciplina dell'impresa sociale con il regime delle attività di impresa svolte dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale. La delega di cui all'**articolo 5** è finalizzata a procedere al riordino ed alla revisione dell'attuale disciplina in materia di servizio civile universale, conformemente ad alcuni principi e criteri direttivi relativi all'istituzione del servizio civile universale finalizzato alla difesa non armata, con modalità dirette a promuovere attività di solidarietà, cittadinanza attiva, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale ed ambientale, previsione di un meccanismo di norma triennale dei contingenti di giovani di età compresa tra 28 e 38 anni che possono essere ammessi al servizio civile universale, e definizione di uno status giuridico degli stessi che prevedeva l'instaurazione di uno specifico rapporto di servizio civile non assimilabile al rapporto di lavoro, la previsione di un limite di durata del servizio che contemperì le finalità dello stesso con le esigenze di vita e di lavoro dei giovani coinvolti ed il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite nei percorsi di istruzione e in ambito lavorativo. **L'articolo 6** reca i principi e i criteri direttivi cui si deve uniformare il legislatore delegato, al fine di introdurre misure agevolative e di sostegno economico in favore degli enti del Terzo settore e di procedere al riordino e all'armonizzazione della relativa disciplina tributaria e delle diverse forme di fiscalità di vantaggio. Tra i principi e criteri direttivi indicati nella norma, si rammentano: l'introduzione di una nuova definizione di ente non commerciale ai fini fiscali, anche connessa alle finalità di interesse generale perseguite dall'ente; la razionalizzazione delle agevolazioni fiscali connesse all'erogazione di risorse al terzo settore; la riforma dell'istituto del cinque per mille, anche con lo scopo di rendere noto l'utilizzo delle somme devolute con tale strumento normativo; la razionalizzazione dei regimi fiscali di favore relativi al terzo settore; l'introduzione di misure per la raccolta di capitali di rischio e, più in generale, per il finanziamento del Terzo settore; l'assegnazione di immobili pubblici inutilizzati e, infine, la revisione della disciplina delle ONLUS. **L'articolo 7**, recante le **disposizioni finanziarie e finali**, dopo aver posto la clausola di invarianza degli oneri finanziari, stabilisce, al comma 2, una deroga alla stessa, poiché autorizza l'istituzione di un fondo rotativo destinato a finanziare a condizioni agevolate gli investimenti in beni strumentali materiali e immateriali delle imprese sociali con dotazione di 50 milioni di euro.

Nell'ambito della legge di stabilità 2015, potranno essere individuate risorse finanziarie ulteriori, per garantire la stabilizzazione e il rafforzamento delle misure previste dal disegno di legge delega in esame dagli articoli 5 e 6.

## Relazioni allegata o richieste

Il disegno di legge è corredato della relazione illustrativa, della relazione tecnica, dell'analisi tecnico-normativa, e dell'analisi di impatto della regolamentazione.

## Necessità dell'intervento con legge

Il provvedimento si configura come un disegno di legge di delegazione con il quale si stabiliscono principi e criteri direttivi per l'esercizio della relativa delega: si giustifica pertanto il ricorso allo strumento della legge, ai sensi dell'articolo 77, comma 1 della Costituzione.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il disegno di legge delega il Governo a riformare la disciplina della costituzione, dell'organizzazione delle forme di governo e del ruolo degli enti diretti a promuovere e realizzare finalità solidaristiche e di interesse generale in quanto parte dell'ordinamento civile. La materia trattata, pertanto, appare riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

Inoltre, per quanto attiene, in particolare, alla materia del servizio civile, di cui all'articolo 5 del provvedimento, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 228 del 2004 ha ritenuto che la base della stessa sia da ricondurre all'articolo 52, comma 1 della Costituzione che configura la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino, il quale ha una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare. Come già affermato dalla Corte, infatti, il servizio militare ha una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere ex art. 52, primo comma, della Costituzione, che può essere adempiuto anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985). Peraltro lo stesso legislatore, a seguito della sospensione della obbligatorietà del servizio militare ([art. 7 del d.lgs. 8 maggio 2001, n. 215](#)), configura il servizio civile come l'oggetto di una scelta volontaria, che costituisce adempimento del dovere di solidarietà (art. 2 della Costituzione), nonché di quello di concorrere al progresso materiale e spirituale della società (art. 4, secondo comma, della Costituzione).

## Compatibilità comunitaria

### Procedure di contenzioso

*(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea)*

#### **(Articolo 5 – Servizio civile universale)**

Con due distinti casi EU Pilot (1178/10/JLSE e 5832/13/HOME) la Commissione ha richiesto informazioni al Governo italiano circa la **conformità della normativa nazionale in materia di servizio civile con il diritto dell'UE**. In entrambi i casi, in questione è la disposizione contenuta nell'articolo 3, comma 1, del [decreto legislativo n. 77 del 2002](#), secondo cui "sono ammessi a svolgere il servizio civile, a loro domanda, senza distinzioni di sesso i cittadini italiani che, alla data di presentazione della domanda, abbiano compiuto il diciottesimo anno di età e non superato il ventottesimo".

Con il primo caso 1178/10/JLSE – avviato nel giugno 2010 – la Commissione mette in dubbio la **conformità** di tale disposizione con i **principi della libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari** (articolo 18 del Trattato sul funzionamento dell'UE e direttiva [2004/38/UE](#)) nonché **della libera circolazione dei lavoratori dell'UE** (articolo 45 del medesimo trattato). Il requisito della **cittadinanza italiana** previsto dalla normativa nazionale per l'accesso al servizio civile configurerebbe infatti una discriminazione su base nazionale nei confronti di cittadini di altri Stati membri dell'UE.

Con il secondo caso (5832/13/HOME, avviato nel novembre 2013), la Commissione ha contestato invece l'esclusione di cittadini di paesi terzi, che siano soggiornanti di lungo periodo e/o beneficiari di protezione internazionale, ventilando la **non conformità della disposizione nazionale con la direttiva 2003/109/UE e la direttiva 2004/83/UE**. Sulla base di tali direttive infatti i cittadini di paesi terzi appartenenti alle due categorie sopra citate godono degli stessi diritti dei cittadini nazionali sia per quanto riguarda l'accesso al

lavoro che per quanto riguarda l'accesso a istruzione e formazione.

In entrambi i casi EU Pilot la Commissione ha assimilato il servizio civile ad un'**attività connessa con l'occupazione**, riconducibile ad un'opportunità di istruzione e formazione professionale, propedeutica all'inserimento nel mondo del lavoro.

Di diverso avviso le **autorità italiane** che, nelle lettere di chiarimenti inviate alla Commissione, evidenziano come il servizio civile sia configurato dal legislatore nazionale quale **modalità concorrente ed alternativa alla difesa della patria con mezzi non militari**. Tale natura, da un lato, lo differenzerebbe dalle altre forme di volontariato e, dall'altro, giustificherebbe la preclusione nei confronti dei cittadini europei non italiani nonché nei confronti dei cittadini di paesi terzi, senza che tale preclusione configuri una discriminazione su base nazionale, trattandosi di un settore escluso dal diritto di libera circolazione.

In aggiunta, le autorità italiane hanno segnalato come il legislatore nazionale abbia voluto esplicitamente negare che il servizio civile rappresenti una forma di occupazione con la previsione del comma 1 dell'[articolo 9 del decreto legislativo n. 77 del 2002](#): "L'attività svolta nell'ambito dei progetti di servizio civile non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro e non comporta la sospensione e la cancellazione dalle liste di collocamento o dalle liste di mobilità.

**La posizione italiana non ha convinto la Commissione** - *che ha chiuso negativamente il primo dei casi EU Pilot e presumibilmente avvierà una procedura di infrazione* - sulla base di diverse considerazioni:

- secondo la Commissione le autorità italiane, sostenendo che il servizio civile è stato creato come forma alternativa di difesa della patria, sembrano riferirsi, benché non esplicitamente, alle eccezioni alla libera circolazione dei lavoratori previste dal comma 4 dell'articolo 45 del TFUE ("Fatte salve le limitazioni giustificate da **motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica...**"). In accordo con la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, tuttavia, tali eccezioni devono essere interpretate in maniera restrittiva;
- in secondo luogo, la Commissione esprime seri dubbi sulla configurabilità del servizio civile come **forma alternativa di difesa** della patria, anche alla luce delle sue finalità, come risultano dall'articolo 1 della legge nazionale n. 64 del 2001, istitutiva del servizio;
- infine, con riguardo all'obiezione italiana secondo cui il servizio civile non configura un rapporto di lavoro, la Commissione ricorda che tale argomento è assolutamente irrilevante dal momento che la [direttiva 2004/38/UE](#) attribuisce ai cittadini dell'UE legalmente residenti in un altro Stato membro il **diritto all'uguale trattamento** rispetto ai cittadini nazionali in tutti i campi di applicazione del Trattato.