



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° 116 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
23 marzo 2015

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
Numero di articoli:	11
Commissione competente :	XII Affari sociali
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Contenuto

Il **disegno di legge** in esame (A.C. 2617 ed abb.), recante *delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale*, è all'esame, in sede referente, della XII Commissione Affari sociali che ha concluso, nella seduta del 18 marzo scorso, l'esame dei numerosi emendamenti presentati al testo. 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 una sintetica illustrazione del contenuto del provvedimento come risultante dalle modifiche approvate nel corso dell'esame in commissione.

In proposito va ricordato che 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.

Il provvedimento - inizialmente composto da 7 articoli - si compone di **11 articoli**.

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, al fine di sostenere la libera iniziativa dei cittadini che si associano per perseguire il bene comune e di elevare i livelli di coesione e protezione sociale favorendo l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, decreti legislativi in materia di **disciplina del Terzo settore**. Quest'ultimo viene contestualmente definito come il **complesso degli enti privati costituiti con finalità civiche e solidaristiche** che, senza scopo di lucro, promuovono e realizzano attività d'interesse generale, anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale conseguiti anche attraverso forme di mutualità, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con le finalità stabilite nei rispettivi statuti o atti costitutivi.

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 nazionale. 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 di ciascuno 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, tra i quali 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 autonomia statutaria degli enti, alla semplificazione della normativa vigente.

L'**articolo 3** detta i principi e i criteri direttivi in tema di **revisione della disciplina contenuta nel codice civile in materia di associazioni e fondazioni**, tra i quali, vanno ricordati:

- la semplificazione e la revisione del procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica;
- la previsione di obblighi di trasparenza e informazione anche con forme di pubblicità dei bilanci;
- la disciplina del regime di responsabilità limitata delle persone giuridiche;
- la garanzia del rispetto dei diritti degli associati;
- la previsione dell'applicazione alle associazioni e fondazioni che esercitano stabilmente attività di impresa, delle norme di cui ai titoli V e VI del codice civile in quanto compatibili.

L'**articolo 4** disciplina i principi e criteri direttivi ai quali dovranno uniformarsi i decreti legislativi preordinati al riordino e alla **revisione della disciplina vigente degli enti del Terzo settore** mediante **la redazione di un apposito Codice** in tale materia. Il **Codice del Terzo settore** provvederà alla raccolta ed al coordinamento delle citate disposizioni ed alla indicazione espressa delle norme abrogate a seguito della sua entrata in vigore. Tra i principi enunciati si ricordano quelli relativi:

- all'individuazione delle attività solidaristiche e di interesse generale che caratterizzano gli enti del terzo settore;
- alla definizione di modalità organizzative e amministrative degli enti ispirate ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità;
- alla previsione del divieto di distribuzione degli utili, anche in forma indiretta, salva la specifica previsione in tema di impresa sociale;
- alla disciplina degli obblighi di controllo interno, rendicontazione, trasparenza e delle modalità di verifica periodica dell'attività svolta;
- alla riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti anche attraverso la messa a punto di un **registro unico del terzo settore**, da istituirsi presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali con la previsione dell'obbligatorietà dell'iscrizione ad esso per tutti gli enti che si avvalgono di fondi pubblici o privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni, nonché di fondi europei;
- all'attribuzione alla **Presidenza del Consiglio**, in raccordo con i Ministeri competenti, **del coordinamento delle politiche di governo e delle azioni di promozione e di indirizzo delle attività degli enti del terzo settore**, finalizzato a garantire l'osservanza della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare.

L'**articolo 5** prevede e disciplina la delega finalizzata al riordino ed alla revisione della disciplina in tema di **attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso**, conformemente a specifici criteri e principi direttivi relativi, tra l'altro:

- all'armonizzazione delle diverse discipline vigenti;
- alla promozione della cultura del volontariato, in particolare tra i giovani;
- alla revisione del sistema dei centri di servizio per il volontariato, prevedendo la necessaria assunzione da parte di questi della personalità giuridica ed alcune regole per la gestione dei finanziamenti ad essi destinati;
- alla revisione e razionalizzazione del sistema degli Osservatori nazionali per il volontariato e per l'associazionismo di promozione sociale e all'armonizzazione dei relativi requisiti con quelli previsti a livello regionale;
- alla previsione di un regime transitorio per disciplinare lo status giuridico delle società di mutuo soccorso esistenti alla data di entrata in vigore della legge qualora intendano rinunciare a tale natura ed operare quali associazioni senza fini di lucro.

In tema di **impresa sociale** i decreti legislativi di cui all'**articolo 6** dovranno, tra l'altro, procedere ad una **precisa qualificazione dell'impresa sociale** quale impresa privata con finalità di interesse generale avente come obiettivo primario la realizzazione di impatti sociali positivi conseguiti mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale e che destina i propri utili prevalentemente al raggiungimento di obiettivi sociali, e conformarsi ad una serie di principi e criteri direttivi tra i quali si ricordano:

- l'ampliamento dei settori di attività di utilità sociale (includendo i settori del commercio equo e solidale, dell'inserimento dei lavoratori svantaggiati, dell'alloggio sociale e dell'erogazione del microcredito da parte di soggetti abilitati);
- la previsione di forme di remunerazione del capitale sociale e di ripartizione di utili da assoggettare a condizioni e limiti massimi, differenziabili anche in base alla forma giuridica dell'impresa, salva la prevalente destinazione degli utili agli obiettivi sociali;
- il coordinamento della disciplina dell'impresa sociale con il regime delle attività di impresa svolte dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale;
- la previsione della nomina di uno o più sindaci con funzioni di vigilanza.

Viene previsto che le cooperative sociali ed i loro consorzi acquisiscano di diritto la qualifica di impresa sociale.

L'**articolo 7** disciplina le **funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo** sugli enti del terzo settore che, salvo quanto previsto all'articolo 4, sono esercitate dal **Ministero del lavoro e delle politiche sociali**, in collaborazione con i ministeri interessati e con l'Agenzia delle entrate. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali promuove l'adozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo da parte degli enti del Terzo settore specie per quelli di piccole dimensioni, e predispone linee guida in materia di impatto sociale e di sistemi di valutazione di impatto sociale delle attività svolte.

La delega di cui all'**articolo 8** è finalizzata a procedere al riordino ed alla revisione dell'attuale disciplina in materia di **servizio civile nazionale** conformemente ad alcuni principi e criteri direttivi relativi:

- all'istituzione del **servizio civile universale** finalizzato alla difesa non armata, e a promuovere attività di solidarietà, inclusione sociale, cittadinanza attiva, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale ed ambientale;

- alla previsione di un meccanismo di programmazione, di norma triennale dei contingenti di giovani di età compresa tra 28 e 38 anni che possono essere ammessi, tramite bando pubblico, al servizio civile universale;

- alla definizione di uno *status* giuridico degli stessi che preveda l'instaurazione, tra i giovani e lo Stato, di uno specifico rapporto di servizio civile non assimilabile al rapporto di lavoro;

- alla previsione di un limite di durata del servizio, non inferiore a otto mesi complessivi, e comunque, non superiore ad un anno, che contemperino le finalità dello stesso con le esigenze di vita e di lavoro dei giovani coinvolti ed il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite dai giovani durante l'espletamento del servizio civile, nei percorsi di istruzione e in ambito lavorativo.

L'**articolo 9** 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;

- la revisione della disciplina delle ONLUS.

L'**articolo 10**, 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 degli enti del Terzo settore e 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 8 e 9.

In proposito va ricordato che l'articolo 1, comma 187, della legge di stabilità per il 2015 (legge 190/2014) reca una autorizzazione triennale di spesa per il finanziamento della riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale. A tal fine è previsto lo stanziamento di: 50 milioni di euro per il 2015; 140 milioni di euro per il 2016; 190 milioni di euro a decorrere dal 2017, quando lo stanziamento dovrebbe essere autorizzato a regime.

Infine **l'articolo 11** prevede che entro il 30 giugno di ogni anno il Ministero del lavoro e delle politiche sociali trasmetta alle Camere una relazione sull'attività di vigilanza, monitoraggio e controllo sugli enti del terzo settore svolta ai sensi dell'articolo 7, nonché sull'attuazione della riorganizzazione del sistema di registrazione di cui all'articolo 4.

Relazioni allegate o richieste

Il disegno di legge del Governo (A.C. 2617), adottato come testo base il 25 novembre 2014, è corredato della relazione illustrativa, della relazione tecnica, dell'analisi tecnico-normativa, e dell'analisi di impatto della

regolamentazione. Le proposte di legge abbinata (A.C. 2071, 2095 e 2791) sono corredate della sola relazione illustrativa.

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 nel suo complesso alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di **ordinamento civile**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Inoltre, per quanto attiene, in particolare, alla materia del **servizio civile**, di cui all'articolo 8 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, primo comma**, 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).

Attribuzione di poteri normativi

Il disegno di legge delega il Governo ad adottare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, una serie di decreti legislativi in materia di disciplina del Terzo settore. Il provvedimento individua criteri direttivi generali, validi per tutte le materie contemplate e principi e criteri direttivi specifici per ogni singola materia. Entro dodici mesi dall'entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi.